ÉRTEKEZÉSEK
A TÁRSADALMI TUDOMÁNYOK KÖRÉBŐL.
KIADJA A MAGYAR TUD. AKADÉMIA.
A II. OSZTÁLY RENDELETÉBŐL
SZERKESZTI
PAUER IMRE
OSZTÁLYTITKÁR.

XI. KÖTET. 12. SZÁM.

ÁLLAMI ÖNKORMÁNYZAT.

SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS.

KUNCZ IGNÁCZ
LEV. TAGTÓL.

(Olvastatott a Magyar Tud. Akadémia II. osztályának 1896. nov. 9-iki ülésén.)

Ára 60 kr.

BUDAPEST.
1896.

ÉRTEKEZÉSEK
A TÁRSADALMI TUDOMÁNYOK KÖRÉBŐL.

Első kötet. 1867—1870.

I. Szám. Az uzsora törvényekről. *Szinovácz Györgytől.* 1867. 17 l. Ára 10 kr. — II. Szám. A magyar mezőgazdaság. *Keleti Károlytól.* 1867. 19. l. 10 kr. — III. Szám. A nemzet szellemi élete a párisi kiállitáson. *Dr. Konek Sándortól.* 1868. 42 l. 20 kr. — IV. Szám. A magyar Korona országainak legujabb népesedési mozgalmai. *Dr. Konek Sándortól.* 1868. 52 l. 20 kr. — V. Szám. Jogtudomány s nemzetgazdaságtan. *Kautz Gyulától.* 1868. 38 l. 20 kr. — VI. Szám. A statistika hivatalos és tudományos mivelése. *Keleti Károlytól.* 1868. 41 l. 20 kr. — VII. Szám. A római jog s az ujabbkori jogfejlődés. *Pulszky Ágostontól.* 1869. 27 l. 10 kr. — VIII. Szám. Gaius. *Rentmeister Antaltól.* 1869. 116 l. 30 kr. — IX. Szám. Zádor György magyar akadémiai tag emlékezete. *Tóth Lőrincztől.* 1869. 26 l. 20 kr. — X. Szám. A törvénykezés reformja. *Ökröss Bálinttól.* 1869. 18 l. 20 kr. — XI. Szám. A büntetés rendszerről általában, különösen a halálbüntetésről Poroszországban. *Csatskó Imrétől.* 1870. 26 l. 20 kr. — XII. Szám. A birósági szervezet, különösen a biróságok megalakulása. *Baintner Jánostól.* 1870. 37 l. 20 kr.

Második kötet. 1870—1874.

I. Szám. A fogyasztási egyletek. *Dr. Vécsey Tamástól.* 1870. 59 l. 20 kr. — II. Szám. Az emberi öntudat jelen fokáról. *Dr. Barsi Józseftől.* 1870. 27 l. 10 kr. — III. Szám. Kassa város parketkészitése a XV. század kezdetén. *Wenzel Gusztávtól.* 1870. 43 l. 10 kr. — IV. Szám. Emlékbeszéd Császár Ferencz tiszteleti tag fölött. *Dr. Suhayda Jánostól.* 1871. 12 l. 10 kr. — V. Szám. Szemle a magyar jogászgyülések munkássága s eredményei felett. *Tóth Lőrincztől.* 1872. 88 l. 30 kr. — VI. Szám. Modern alkotmányos monarchiai intézmények. *Ládányi Gedeontól.* 1873. 28 l. 1' kr. — VII. Szám. Emlékbeszéd Rau Károly Henrik felett. *Kautz Gyulától.* 1873. 16 l. 10 kr. — VIII. Szám. A nemesség országgyülési fejenként való megjelenésének megszűnése. *Hajnik Imrétől.* 1873. 18 l. 10 kr. — IX. Szám. A részvénytársulati ügy törvényhozói szempontból. *Dr. Matlekovits Sándortól.* 1873. 32 l. 10 kr. — X. Szám. Mezőgazdasági statistika a nemzetközi kongressusokon. *Keleti Károlytól.* 1874. 32 l. 10 kr. — XI. Szám. A székely kérdés. *Galgóczy Károlytól.* 1874. 24 l. 10 kr. — XII. Szám. Az emberi élettartam és a halandóság kiszámitásáról. 4 graphicus rajzzal. *Kőrösi Józseftől.* 1874. 52 l. 30 kr.

Harmadik kötet. 1875.

I. Szám. A kényszer-egység a csődeljárásban. *Apáthy Istvántól.* 1875. 25 l. 18 kr. — II. Szám. Quetelet emlékezete. *Keleti Károlytól.* 1875. 24 l. 10 kr. — III. Szám. Magyarország népesedési mozgalma 1864—1873-ban és a cholera. *Keleti Károlytól.* 1875. 56 l. 40 kr. — IV. Szám. Ujabb adataink Magyarország bűnvádi statistikájából. *Konek Sándortól.* 1875. 55 l. 35 kr. — V. Szám. A statistika és a nemzetgazdaságtan közti viszony a mai korban. *Konek Sándortól.* 1875. 26 l. 15 kr. — VI. Szám. Emlékbeszéd Szigethi Warga János l. tag felett. *Galgóczy Károlytól.* 1875. 23 l. 15 kr. — VII. Szám. Statistikai tanulmányok hazánk közegészségi állapota felett. *Dr. Weszclovszky Károlytól.* 70 kr. — VIII. Szám. Visszapillantás az előbbi m. k. curiának 1724—1769-ki működésére. *Wenzel Gnsztávtól.* 80 kr. — XI. Szám. Emlékbeszéd Csacskó Imre l. tag fölött. *Pauler Tivadartól.* 10 kr.

Negyedik kötet. 1876.

I. Szám. Visszapillantás közgazdaságunk egy negyed századára. *Keleti Károlytól.* 20 kr. — II. Szám. Az összehasonlitó jogtudomány és a magyar magánjog. *Wenzel Gusztávtól.* 25 kr. — VIII. Szám. A szóbeliség, közvetlenség és nyilvánosság rendszere a polgári törvénykezésben magyar szempontból. *Tóth Lőrincztől.* 40 kr. – IV. Szám. Emlékbeszéd hodosi és kizdiai br. Sina Simon felett. *Tóth Lőrincztől.* 20 kr. — V. Szám. Az országos jog és a particularis jogok

ÁLLAMI

ÖNKORMÁNYZAT.

SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS.

KUNCZ IGNÁCZ

LEV. TAGTÓL.

(Olvastatott a Magyar Tud. Akadémia II. osztályának 1896. nov. 9-iki ülésén).

BUDAPEST.

KIADJA A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA.

Budapest. Az Athenaeum r. társulat könyvnyomdája.

BEVEZETÉS.

Egy lángeszű franczia, *Montesquieu,* az angol alkotmányt állítá Európa népei elé, kényszerítve ezeket, hogy a szolgaságot összehasonlítsák a szabadsággal.

Egy másik lángeszű franczia, kinek művét némelyek Montesquieu-é mellett említik, *Tocqueville,* az észak-amerikai egyesült államok önkormányzati intézményeire irányozta a művelt világ figyelmét.

B. Eötvös Józsefnek a XIX. század uralkodó eszméinek állami befolyásáról írt halhatatlan művében találkozunk az önkormányzattal mint társadalmi joggal, de egyszersmind az önkormányzat állami jelentőségének nagyszabású kifejtésével.

Dr. *Lieber Ferencz,* new-yorki tanár, pedig az intézmények jellemképző és szabadságra nevelő ereje szempontjából tünteti föl az önkormányzatot.

Gneist és *Stein* német tudósoké az érdem, hogy az önkormányzatot beillesztették az államjog rendszerébe, *Hermann Roesler* pedig a culturélet társadalmi szabadságának terén egy új tudomány (das sociale Verwaltungsrecht) álláspontjából tesz kisérletet az önkormányzatnak szintén rendszeres fölépítése végett.

Ezen a világirodalmi alapon hosszu sora az íróknak foglalkozott az önkormányzattal részint publicistikailag, részint rendszeres elméletben. De sem a kérdés kimerítve nincs, sem annak gyakorlati fontossága nem csökkent, sőt növekedett korunk fenyegető bureaukratismusa miatt, mely ügyesen fölhasználja ugyan a népélet erőit, de nem képes eszközölni új erők fejlődését; a pillanatnyi siker önző politikáját követi; a

gyümölcsöt úgy szedi le, hogy kivágja a fát. A bureaukratismus szempontjából a népélet nem egyéb, mint a raktárokban fölhalmozott és fogyasztásra szánt áru. Ennek a veszélyes betegségnek legfőbb ellenszere az állami önkormányzat.

Az állami önkormányzat rendszeres kifejtése csak az államra vonatkozó elméletekkel kapcsolatban lehetséges. Látható ez az összefüggés abból is, hogy a német birodalom mai közjogi alakja és ennek államtani kategoriákra való visszavezetése *Labandnál* és követőinél az önkormányzatnak egészen új, bár szerencsésnek éppen nem mondható fogalmára adott alkalmat. A most idézett példa tehát egyszersmind arra tanít bennünket, hogy az általános tanokat, melyekre az önkormányzatot akarjuk építeni, nem szabad positiv alakulásoktól kölcsön kérnünk, mert az utóbbiak csak igen ritkán fejeznek ki valamely elméletet a maga elvi tisztaságában.

Általában a tiszta *államuralmi* fölfogást követvén, az állami önkormányzatra is ezt alkalmazom. A középkori *patrimonialis* elvnek magánjogi bilincseit még ma is számos ponton viseli a közjog. E dolgozatnak egyik főfeladata lesz tehát az állami önkormányzatot fogalmában, szervezetében és hatáskörében minden magánjogi elemtől mentesen föltüntetni.

Az ellentétből legjobban megvilágíthatjuk irányunkat. Az ujabb irodalom köréből *dr. Edmund Bernatzik* műve szolgálhat ily tanulságos ellentét gyanánt. A nevezett államtudós az alkotmányos királyságot a köztársasági elnöknek, mint állami organumnak, közjogi viszonyából és a királynak saját jogából (»ein eigenes Recht auf seine Organstellung«) állítja össze.[1]) Művében egy kissé *Haller* szelleme kisért, mert az említett »saját jog« nem egyéb, mint a középkor patrimonialis joga.

Igaz, hogy ez a sírjából föltámasztott kisértet, a mely a középkorban országok és világbirodalmak fölött magánjogilag rendelkezett élők közt és halál esetére, *Bernatzik* művében rendkivül szerény s lehetőleg kerülve minden összeütközést a modern állammal, utoljára megelégszik a hatalomnak parányi adagával, sőt a nudum jus-szal.[2]) De a rossz elvet, még ha

---

[1]) Republik und Monarchie. 1892. 29. lap.
[2]) U. o. 47. és köv. l.

alamizsnáért nyujtja is kezét, vissza kell utasítani; mert semmi sem könnyebb, mint *Bernatzik* szellemében az összes államalkatokat a patrimonialis elvre visszavezetni péld. ilyen formán:

Absolut királyságban az állam egy embernek patrimonialis tulajdona; respublikában a polgárok összeségének szintén patrimonialis tulajdona; alkotmányos monarchiában pedig egy ember és a polgárok összesége osztozik igen külömböző arányban az államon, mint ismét patrimonialis tárgyon.

Ime ez lenne a »saját jognak« következetes alkalmazása!

A *Bernatzik* szellemes művében található magánjogi irányt tehát nem tesszük az állami önkormányzat rendszeres fölépítésének alapjává. Ha ennek számára alapot a történetben keresünk, azt inkább megtaláljuk az antik világban, de a fogalmak bölcsészeti szabatosságát az utóbbinak sem áldozzuk föl.

Igaz, hogy a modern állam szakadatlan fejlődési folytonosságban van a középkorival, de eszmeileg sokkal közelebb áll a classicus államhoz. Mely tényezők okozták ezt, annak kifejtése nagyon messze vezetne. A renaissance azok közt minden esetre első rangu szerepet játszott. *Bernatzik,* az antik fölfogás háttérbe szorításával, a modern államba a középkori germán fölfogást akarja vinni, vagyis a köz- és magánjognak egy logikailag lehetetlen vegyülékét.

A középkorban, a *multban,* ennek a jogászi képtelenségnek, általán a germán világnézetnek nagy missioja volt, mert a történet logikája más. A germánság középkori szerepét *Fustel de Coulanges* bámulatos munkája sem rontja le, csak egyoldalu értelmezéstől és tulzásoktól óvja meg. De a nemzetek nincsenek a germán népjog sziklájához kötözve.

Egyébiránt *Bernatziknak* köz- és magánjogból összeállított királysága nem is uj gondolat. Megtaláljuk azt *Hugo Grotiusnál* az ususfructus analógiájával magyarázva: »Ut enim res est ager, ita et iter, actus, via. Sed haec alii habent jure pleno proprietatis, alii jure usufructuario, alii jure temporario. Ita summum imperium dictator Romanus habebat jure temporario; reges denique tam qui primi eliguntur, quam qui electis legitimo ordine succedunt, *jure usufructuario;* at quidam reges pleno jure proprietatis, ut qui justo bello imperium quaesive-

runt, aut in quorum ditionem populus aliquis, majoris mali vitandi causa, ita se dedidit, ut nihil exciperetur. (De jure belli ac pacis, lib. I., caput III., XI.)

Ez az elmélet azonban már *Grotius* korában anachronismus volt s éppen nem szükséges a modern királyság attributumainak megmagyarázására. Van a mai királyságban valami a középkor nagy alkotásaiból; csakhogy az utóbbiakat nem szabad elavult formájukban alkalmazni. A középkor által alkotott egyéni hűség a modern monarchiában nemzeti erővé, a nemzeti szervezet elemévé lett és pedig magáért a nemzetért. Az egyéni hűség ily állami alkalmazása által lesz a monarchia a nemzetnek önszemélyesítési processusa egy emberben és pedig közjogilag szervezve, mert tényleg egy Perikles is tényezője lehet ezen önszemélyesítési processusnak. Nem magánuralmi elv, hanem a monarchiának, mint az államilag élő nemzet közjogi szervezetének lényege az, a mely a trónon az elmebeteget is megvédi. Az elmebeteg uralkodónak joga tehát éppen nem szolgál Bernatzik fölfogásának czáfolhatatlan érve gyanánt.[1])

Az állami önkományzatot tiszta államjogi alapon kell tárgyalni. De ezzel még nincs megoldva a föladat: mert az államnak és az állam önkormányzati életének lényegét nem a jog teszi, hanem az *ethikai tartalom*. A jog csak külső structurája ennek. Az államnak és az állami önkormányzatnak lényege öntudatos ethikai tartalmukban, vagyis erkölcsi személyiségökben van, mint élő történeti fejleményben. Szemben tehát az egyoldalú jogi formalismussal, a mely *Lindgren* elméletében legmerevebb kifejezésre jut, e dolgozat az állami önkormányzatot az ethikai államfogalom álláspontjából világítja meg.

Némelyek szerint az önkormányzat *jogi*, mások szerint *politikai* fogalom. *Rosin* értekezésében mind a kettőt megtaláljuk, de magasabb egységbe foglalás nélkül.

Ezzel a kissé ködös jelenséggel szemben az önkormányzatnak *philosophiai teljességéből* kell kiindulnunk, a mely tiszta *alaki* fogalom és tárgyára (anyagára) logikai osztás utján alkalmazandó. Az önkormányzatnak ugy politikai, mint jogi

---

[1]) U. o. 37. l.

fogalma helyes, de csak a most jelzett philosophiai alapon tisztába hozható.

Az önkormányzat mint alaki fogalom nagyon széles körű és szokatlan. De alaki miségénél fogva nem is lehet más. Ezt mindenki tudja, a ki az alaki fogalmak jelentőségét a tudományban ismeri. Sokkal inkább adhat megütközésre okot oly eljárás, mely az alaki fogalmak tárgyi alkalmazásánál kézzel foghatólag össze nem tartozó dolgokat egybefoglal. Ilyen *Labandnál* és *Rosinnál* az a monstruositas, mely a hatalmas Poroszországot mint tagállamot és a legkisebb parasztközséget az államjogi önkormányzatnak ugyanazon padjára ülteti.[1])

Valamint az emberi összéletnek két nagy alakját, az államot és társadalmat külömböztetjük meg, ugy az önkormányzat is kétféle: *állami* és *társadalmi* önkormányzat. Az elsőben uralkodó elem a politika, az utóbbiban a jog.

Itt társadalmi önkormányzat alatt nem értem azt a visszaélést, mely az államigazgatás terén a társadalmi elv és érdek alapján szervez önkormányzatot, hanem értek olyan önkormányzatot, a mely a társadalomnak szabad fejlődéséből egészen jogosan támad.

Minden önkormányzat vagy tisztán állami, vagy tisztán társadalmi. Tehát az önkormányzat, mint közvetitő elem állam és társadalom közt, logikai lehetetlenség. Legalább igy áll a dolog fogalmilag; mert szervezetben és működésben az állami és társadalmi önkormányzati elem egymáson gyakran átszövődik.

E dolgozat tárgya csak a *szoros értelemben vett* állami önkormányzat, a melyet azonban csak az önkormányzat egész rendszerével kapcsolatban lehet megérteni.

Ily szoros értelemben az állami önkormányzat nem az államnak mint egésznek egyetemes, országos alakban végbemenő önrendelkezése, hanem annak particular alakzatokban folyó és a népélet helyi vagy ügyi kapcsolatai által eszközölt önrendelkezése. Az állami önkormányzat tehát ily értelemben a népéletnek activ szerepe az államigazgatás particularis szervezetében. Vagy mivel az állam a nemzet, tehát az állami

[1]) Így Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. 1883. 48. és 49. l.

önkormányzat ugy is definiálható, hogy az a nemzetnek mint activ államalanynak önrendelkezése az államigazgatás particularis alakzataiban.

A szoros értelemben vett állami önkormányzat tehát három momentumot foglal magában; *a)* hogy az igazi államigazgatás, *b)* hogy azt a népélet, illetőleg a nemzet activ működése tölti be, *c)* hogy annak szervezete (nem tárgya!) particularis.

Az állami önkormányzat activ tényezője gyanánt majd a népéletet, majd a nemzetet említettem. Korunkban mind a kettő ugyanaz az egy lény más-más oldalról tekintve: mint személyes egységben megjelenő államalany, a nemzet; a maga élő, szervesen összefüggő, véghetetlen sokféleségében, a népélet. Nem mindig és mindenütt volt igy. A classicus világban a népélet nem a nemzetben verődött személyes egységre, hanem a községállamban. A feudalis rendszerben pedig a népélet egyáltalán nem is jutott személyes egységre.

Az önkormányzat ezen *állami* fogalmában a szabadság is lényeges momentum; de csak az állami szabadság; mert az állami önkormányzat a nemzetnek, mint activ államalanynak, teljes kiépítéséhez tartozik. Más szavakkal: a nemzet nem lehet államilag teljesen szabad önkormányzati szervezet nélkül. Az állami önkormányzat védi az egyéni szabadságot is, de az utóbbi annak fogalmához nem tartozik. Az egyéni szabadság nyilvánulásának rendszere a társadalmi önkormányzat.

Gyakran találkozunk oly nézettel, a mely az önkormányzat fogalmát annak szervezetében keresi, pl. sokan az ingyenes hivatalban, mások a hivatalnokok választásában. Ez egyik főkutforrása az önkormányzat terén uralkodó fogalomzavarnak. Hogy az önkormányzatot, mint alaki fogalmat, a szervezetből definiálni nem lehet, az kézzel fogható, mert ezzel megsemmisítenők annak alaki általánosságát. De az önkormányzat állami és társadalmi alkalmazásának fogalmát sem nyerhetjük a szervezetből, mert nincs oly szervezet, a mely akár az egyiket, akár a másikat teljesen kimeríthetné. Általán a fogalom az ok, a szervezet az okozat. Ezt a logikai rendet nem szabad megfordítani. Lehet, hogy egy fogalom megvalósításának czélszerüségi föltétele egy bizonyos szervezet, de az utóbbi azért nem maga

a fogalom. A külömböző elveken nyugvó szervezetek közt nem vonható hajszálnyi pontossággal határvonal, de a fogalmi köröket ilyennel kell megjelölni.

Nem a szervezetből kell deducálni a fogalmat, hanem a fogalomból a szervezetet. Ez az igazság nyer kifejezést dr. *Lechner* azon mondásában, hogy a kiknek az önkormányzat maga az állam kicsiben, »mely bizonyos ügyekre nézve az összállam hatalma alól ki van véve s ezekre nézve maga gyakorolja a főhatalmat«, ám azok szervezzék az önkormányzatot az állam analogiája szerint olyképen, hogy az önkormányzatban a törvényhozó gyülés, kormány és államfő állásának utánzata, illetőleg parodiája legyen, de föltünő következetlenség ez azok részéről, a kik az önkormányzatban nem részállamot látnak, hanem csak a végrehajtó hatalom organumát.[1])

A kormányzat eszméjéből kiinduló s az önkormányzat alaki fogalmán áthaladó logikai osztályzás csak azt állapíthatja meg, hogy a szoros értelemben vett állami önkormányzat a népélet activ állami működése az egyes helyeken, (megye, község,) vagy az egyes ügykörökben; (ipar, kereskedelem, vízszabályzás, szegényügy, utügy stb.), tehát minden esetre particularis szervezet, de mint ügyi particularismus (valamely ügykörnek particularis szervezete) helyi tekintetben lehet egyetemes, országos is.

Igy áll a dolog fogalmilag. Ettől lényegesen külömbözik a szervezeti kérdés, mely nem logikai osztás alapján megoldandó, hanem czélszerüségi, tapasztalati, különösen lélektani uton.

Itt az önkormányzat szervezetével kapcsolatban még egy megjegyzés teendő az alább következők megértése végett. Az állami önkormányzatot bár egyes ember, mint ilyen is, közvetítheti (az önkormányzat monarchikus alakja), mégis főkép közjogi testületek (universitates juris publici) gyakorolják azt. A német tudomány az utóbbiak közjogi természetébe helyezi az önkormányzat elméletének súlypontját, és nagy fáradságot fejt ki azoknak közjogi kategoriákba foglalása végett.[2])

[1]) Hoffmann Pál, Jog- és államtud. folyóirat. 1871. III. évnegyedi füzet, 217. és köv. lap.

[2]) Világosan ismerteti e nézeteket Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. 1894. 20. és köv. lapok.

Ezt az irányt csak részben követi a jelen dolgozat. Természetesen az önkormányzati testületeket közjogi kategoriákba kell foglalni. Igy pl. vannak *területiek*, a melyek az ott levő személyek és dolgok fölött helyhatóságot gyakorolnak, s *ügyiek*, a melyek szintén sokfélekép vonatkoznak a helyre, de nincs helyi hatóságuk, hanem valamely ügyre nézve szolgálnak államigazgatási organum gyanánt.

De bármily fontos és érdekes is az a közjogi elmélkedés, mely az önkormányzati testületek fogalmával és osztályzásával foglalkozik, mégis egészen elhibázott eljárás az állami önkormányzat elméletének sulypontját ebbe a közjogi kérdésbe helyezni, vagy éppen azt kizárólag arra szorítani; mert az állami önkormányzat elméletének súlypontja egyáltalán nincs jogi fejtegetésben, hanem ethikai és lélektani téren. Épp ebben is jellemző a külömbség az állami és társadalmi önkormányzat közt.

A társadalmi önkormányzat, mint jogi fogalom, akár egy ember gyakorolja azt, akár többen együtt, mindig jogászi fejtegetést igényel. A társadalmi önkormányzatnak tehát legbensőbb lényegébe vág a társulat, testület, jogi személy jogászi problemája. Ellenben az állami önkormányzati test, bár a közjog által mint személy elismertetik, mégis mint tényleg (nem pusztán jogilag) létező, történetileg fejlődő erkölcsi öntudatosság tölti be nagy politikai hivatását. Nincs is nagyobb egyoldalúság az állami önkormányzatra vonatkozó elméletben, mint annak pusztán jogászi értelmezése. Már ez maga elég arra, hogy az állami önkormányzatot állami jellegéből kiforgatva, azt társadalmi színben tüntessük föl.

Az olvasó találkozni fog e dolgozatban *Gneist* szellemével, bár az önkormányzat rendszerét, mint az már az eddig fölhozottakból is látható (az önkormányzat alaki fogalma alapján az állami és társadalmi önkormányzat) máskép construálom; továbbá az ingyenes államhivatal mellett súlyt fektetek az állami önkormányzatnak corporativ szervezetére is.

Stein Lőrincznek mindenki sokat köszön, a ki az állammal és társadalommal tudományosan foglalkozik, de rendszerének követői közé nem tartozom. *Stein* az állam személyes egységének hangoztatása daczára a politikai tényezőket nagyon is szét-

választja, sőt szembe állítja. Az önkormányzatot mint jogi fogalmat csak akkor értelmezhetjük, ha azt előbb az államigazgatás személyes egységének keretéből kiemeljük. Az államigazgatás keretén belül minden jogalany csak magának az államigazgatás egységes jogalanyiságának létalakja, kisugározása. A napsugár nem fordulhat vissza, hogy magát a napot elhomályosítsa. — Abban igaza van *Steinnak,* hogy az állami önkormányzat szabad igazgatás. De a teljes constitutionalismus mellett (a melytől azonban *Stein* rendszere messze elmarad,) a központi kormány szintén szabad igazgatás. Ha az angol parlamenti minister vagy az észak-amerikai egyesült államok elnöke nem a szabad igazgatás kifejezői, akkor a modern parlamentek sem mondhatók a *szabad törvényhozás* szerveinek. Angliában és Amerikában nem szorítják a szabad igazgatás fogalmát az államnak helyi önkormányzatára. Erről *Lieber* könyve egy magában meggyőzhet mindenkit.

A legélesebb ellentétben áll jelen dolgozat azzal a fölfogással, mely az önkormányzatot minden további megkülömböztetés nélkül, mint az államigazgatás ellentétét tünteti föl, és a melynek egyik főképviselője *Gierke,* a ki egyfelől óvja a községet az államigazgatási teendőktől, másfelől a községnek, mint önmagában és önmaga által közjogi alanynak, hatáskörét az államigazgatás rovására kiterjeszti, sőt az állami fölügyeletet a községi autonomia (Selbstbestimmung, Selbstgesetzgebungsrecht) irányában negativ szerepre (placetumra) szorítja, olyképen, hogy az állam csak azt constatálná, hogy a község nem lépte át hatáskörét és a magasabb jogi rendet nem sértette.[1]) Miként *Bernatzik* a középkori germán fölfogás szerint értelmezi a királyságot, ugy *Gierke* a község állását. Mindkét esetben *saját* jogról van szó. *Gierke* szerint a község, mint a községbeliek fölött álló egyetemesség, a maga közjogi jellegének eredeti kutforrása.

Mindez homlokegyenest ellenkezik a modern fölfogással. Az emberi összéletben csak két substantia van: az állam és az egyén, és ennélfogva a község nem lehet ős eredeti forrása

[1]) Das deutsche Genossenschaftsrecht. Erster Band. 1868. — §. 57 Különösen 759. és köv. lapok.

semminek. Az állami önkormányzatot gyakorolja a község mint az állami szabadság szervezetének kiegészítő része. Viszont a község mint társadalmi önkormányzat az egyéni szabadság szervezetének egyik nevezetes alakja. A község tehát nem lehet »ebenbürtig« sem az állammal, sem az egyénnel, mert önmagában és önmagáért nem létezhetik. A modern államban a politikai személy kizárólagosságának elvét is fönn kell tartanunk. Csak egy politikai személy van, s az az állam. Ez egynek nyilvánulása minden politikai alanyiság és politikai jog. Gierke csak ott lát önkormányzatot, a hol az egységes állami munka középkoriasan szét van törve. Óriás tudása és hatalmas szelleme ebben a félig államias, félig államtalan irányban még elég kárt tehet.

Roesler az önkormányzat elméletében külön állást foglal el. Szerinte az önkormányzat a társadalmi szabadság kifolyása. Az önkormányzat az egyesnek bizonyos független tevékenységi kört biztosít a közigazgatási organumokkal s az állammal szemben. Önkormányzat utján az ember fejlődését saját szabad társadalmi tevékenysége eszközli a culturélet minden viszonyaiban.[1])

Roesler önkormányzati fogalma kapcsolatban van azon, bizonynyal *Mohl Róbert* szellemében történt nagyszabásu, de elhibázott kisérlettel, hogy a legmagasabb eszménye szerint emberiségi *socialis jogot* helyezze az államjog és magánjog közé.

Kétségtelen, hogy ez logikai lehetetlenség, mert az állam és egyén kimerítő kategoriák. Minden jog vagy az ember eszméjéből származik, vagy az államból. Vegyülhet ez a két elem az életviszonyok szervezetében, de eredeti jellegét ilyenkor is megtartja mindenik.

Egy nagy érdeme azonban van *Roeslernek.* Ő construálta a társadalmi önkormányzatot. Miként *Gneist* az önkormányzat állami nyilvánulását leghatalmasabban kiemelte, ugy *Roesler* annak társadalmi szerepét. Ezen oldalról tehát *Roesler* az önkormányzat elméletét kiegészítette. Sajnálni lehet, hogy a németirodalomban oly kevés visszhangra talált. Az önkormányzatra vonatkozó nézeteinek egyik főérdeme a határozott irány.

[1]) Das sociale Verwaltungsrecht. 1872. 1. Abtheilung. 43—44. lap.

Ratzenhofer a politikát mint érdekküzdelmet rajzolja sociologiai alapon. Föltünteti az autonomiát és centralisatiót is, mint az érdekpolitika tárgyát.[1]) Nem is fölösleges az autonomia és önkormányzat kérdését ezen machiavellisticus világitásban is ismerni. Az önkormányzat, a mely mindenekfölött alkalmas a jog szilárdítására, eltorzitott alakjában már olykor a jog fölforgatására szolgált. Látunk a történetben érdekpolitikát, a mely mindent szétválaszt, hogy mindent saját óhajtásának megfelelő egységbe foglaljon. A római politika az ókorban azzal igázta le a világot, hogy egyfelől a meghódítandó anyagot minél élesebb ellentétekre bontá, másfelől azt a maga szempontjából ismét egyesíté.

De bármily fontos is az önkormányzatnak ily érdekpolitikai tárgyalása, e dolgozat azzal nem foglalkozik, mert egyedüli föladata e dolgozatnak a szoros értelemben vett állami önkormányzatot a *nemzetállam* rendszerébe illesztve tudományosan megvilágítani.

Ennélfogva tisztában kell lennünk a nemzetállam fogalmával. Értem nemzetállam alatt a nemzetet mint történetileg kifejlődött activ államalanyt. A nemzet csak akkor lehet államilag activ, ha arra szervezve van. E szervezetnek lényeges része a szoros értelemben vett állami önkormányzat.

A sokszor emlegetett nemzeti állam nyelvészetileg egy »i« bötűvel több, mint a nemzetállam, de politikailag sokkal kevesebb, mert absolut királyságban is megvalósítható. A nemzeti állam ugyanis nem maga a nemzet, hanem csak »nemzeti«, azaz a nemzet jellegét viselő, annak sajátságait kifejező, érdekeit ápoló, de egyébkint a nemzettől külömböző lét. I. Napoleon maga volt az állam. Ez tehát nem volt nemzetállam, mert itt az állam egy ember volt. De senki meg nem tagadhatja tőle a nemzet*i* állam jellegét. A franczia gloire traditioiban ma is így él.

A nemzetállamban az államnak activ alanya maga a nemzet. A nemzeti államban viszont lehet a nemzet puszta állami tárgy, merő társadalom. Szóval a nemzetállam mindig és szükségképen államilag szabad nemzet, oly állam, a melyben

[1]) Wesen und Zweck der Politik. 1893. Erster Band, 150. l.

a nemzet maga intézi sorsát. A nemzeti állam csak arczképe a nemzetnek, ellenben a nemzetállam maga a történetileg élő évezredes souverain egyéniség. A nemzeti állam csak külsőleg ölti föl a nemzet sajátságait, mig a nemzetállamban a nemzet sajátságai épp úgy belsők és lényének élő kiegészítő részei, mint az egyes emberben ennek egyéni sajátságai.

Ezekben jeleztem dolgozatomnak alapfogalmait, irányát és legfőbb elveit. Csak még azt jegyzem meg, hogy a »gazdászati önkormányzatot« mint külön fogalmat, nem említem. Mind az állami, mind a társadalmi önkormányzatnak van gazdászati oldala, de egyik sem szorítkozik erre. Különösen ma a társadalmi önkormányzatban nagy szerepet játszik a gazdászati érdek; de a vallás, tudomány, művészet is annak tárgyául szolgálnak. A mennyiben pedig »gazdászati önkormányzat« alatt az állami önkormányzatnak a gazdászati érdekek által vezérelt, egoisticus, államtalan elfajulását értik, a melyet a polgárok már nem a közjóért gyakorolnak, hanem saját hasznuk végett, ez épp oly kevessé önálló önkormányzati fogalom, mint a statusalkatoknak *Aristoteles* által említett elfajulásai nem önálló statusalkatok. Azon is tul van már a tudomány, hogy a különben is helytelenül értelmezett communalis önkormányzatot minősítsük »gazdászati önkormányzatnak«. Végül az önmegadóztatás bármily nagy jelentősége sem szolgálhat alapul egy külön (t. i. gazdászati) önkormányzati fogalomnak. Politikailag is nagy hiba volna — hogy egy ismert szójátékkal éljek — az »önkormányzati háztartást« háztartási önkormányzattal fölcserélni, vagyis az önkormányzatot a háztartásra szorítani.

Az állami önkormányzat fogalma.

Az állami önkormányzat (local selfgovernment) fogalmát előbb logikailag, deductio utján, megállapítom, s azután azt jelentőségének föltüntetése végett a világtörténet folyamába állítom.

Az állami önkormányzat logikai megállapítása végett az önkormányzat fogalmából kell kiindulnunk általában és a szónak legszélesebb értelmében. De itt nagy ingadozással, egyoldalusággal és határozatlansággal találkozunk. Egyik csak is államilag értelmezi az önkormányzatot, a másik abban kizárólag a társadalmi élet nyilvánulását látja, a harmadik az állam és társadalom között keresi azt.

Az önkormányzat teljes fogalma mind az államra, mind a társadalomra kiterjed. Az állam és a társadalom közt pedig logikai semmiség van, a melyből csak ködös alakokat lehet kihalászni.

Maga az »önkormányzat« szava utal bennünket a fogalom teljességére. Nincs semmi szeszélyesebb és fogalmilag töredékesebb, mint a népélet terminologiája. Ez esetben azonban kivételképen a név jó utjelző; mert logikai osztáson alapszik. Vagy más kormányoz engem, vagy magam kormányozom cselekvőségemet. Harmadik eset nincs. Ha magam kormányozom magamat, az az: cselekvőségemet, akkor van önkormányzat. Az önkormányzat ilyen legszélesebb alaki értelemben összefügg az alany és tárgy kategoriáival. A ki a *kormányzati* cselekvőségnek alanya, az önkormányzatot gyakorol. A ki annak a cselekvőségnek tárgya, az nem gyakorol önkormányzatot.

Az »önkormányzat« szava tehát azt jelenti, hogy egy alany maga magát kormányozza, azaz: hatáskörét czéltuda-

tosan intézi. Ha más alany kormányozná őt, akkor nem léteznék önkormányzat; ha pedig a czéltudatos tevékenység hiányoznék, akkor általában nem volna kormányzat.

A logikai osztás szemközt állítja az önkormányzatot a más által történő kormányzással. De azért ebből éppen nem következik az a frivol definitio, hogy az önkormányzat abban áll, hogy engem más nem kormányoz, mert akkor az absolut semmitnemtevés is önkormányzat volna, föltéve, hogy arra nem más kényszerít. Az önkormányzat negativ definitiója nem vet világot annak lényegére, csak látszólagos definitio, kényelmes ut a valóságos definitio kikerülésére. Az önkormányzat önmagában az, a mi. Annak fogalmában tehát nincs semmi negativ elem. Az önkormányzat akkor is maradna önkormányzat, ha annak alanya egyedül állna a világon.

Az önmagát, azaz: saját cselekvőségét kormányzó alany adja az önkormányzatnak tiszta alaki fogalmát. Ebben nincs sem arról szó, ki annak alanya, sem arról, mi annak tárgya? Ezen az alaki alapon fejlődik ugy az állami, mint a társadalmi önkormányzat.

Az alaki fogalmat mindig jól meg kell külömböztetnünk annak anyagi alkalmazásától. Sok fogalomzavarnak oka az, hogy az alaki fogalmat egyik anyagi alkalmazásában veszik általános alapul, s ebből annak más anyagi alkalmazását jellemzik. Igy a birói módszernek alaki fogalmát egész irodalom alkalmazza előbb az úgynevezett rendes biráskodásra, s innen a rendes biráskodás elveivel együtt viszi át a közigazgatási biráskodásba. Éppen igy az önkormányzat alaki fogalma is, bár sokszor öntudatlanul, a társadalmon keresztül teszi meg az utat az államba. Hányan vélekednek akként, hogy egy megye ugy szervezhető, mint valamely részvénytársulat, s az állami önkormányzati testet társadalmilag állítják az állammal szembe.

Az önkormányzat alaki fogalma a társadalomban leér az egyenkint vett embernek szabadságáig és az államban fölemelkedik a souverain hatalomig; mert ily legtágabb értelemben az állam souverain önrendelkezése is önkormányzat.

A negativ definitionak nem lévén semmi jogosultsága, az abból vont s a souverain hatalmat az önkormányzatból

kirekesztő fogalmi korlát is elesik. Ha Poroszország önrendelkezése önkormányzat, akkor miért ne legyen az a német birodalomé. »Mangels eines Gegensatzes«, feleli erre a kérdésre *Labandot* követve *Rosin*; mert a birodalom legfőbb, tehát vele szemben hiányzik a »Möglichkeit der Anerkennung resp. Beschränkung« az önkormányzati hatáskört illetőleg.[1]) Ha egy politikai testről azt mondjuk, hogy kormányozza magát, ez *Laband* szerint mindig egy magasabb hatalmat föltételez, a mely amazt kormányozhatná. S igy szerinte az önkormányzat szavát nem alkalmazhatjuk a souverain hatalomra, mert erre nézve a »Verwaltetwerden« nem lehetséges és nem gondolható.[2]) *Laband* és *Rosin* okoskodása olyan, mintha azt mondanám, az élet nem egyéb, mint a halál lehetősége, vagy az igazság lényege abban van, hogy tévedni és hazudni is lehet.

Jól mondja *Rosin,* hogy a »Verwaltung« épp oly kevessé specificus államjogi fogalom, mint a személyiség. De akkor miért lesz kizárólagos államjogi fogalommá a »Selbstverwaltung«; s miként lehet tagadni a társadalmi élet és a magánigazgatás terén fejlődő önkormányzatot?[3]) Abból, hogy a társadalmi egyesületek és testületek nem gyakorolnak *állami* önkormányzatot, még éppen nem következik, hogy az önkormányzat alaki fogalma sem illik azokra. A »Verwaltung« alaki egyetemességéből következik a »Selbstverwaltung«-nak szintén alaki egyetemessége. E következetesség hiányából folyólag *Rosin* megsemmisíti a *társadalmi* önkormányzat egész rendszerét, miként negativ definitiója által a souverain hatalmat zárja ki az önkormányzat alaki fogalmából.

Az önkormányzat mint alaki fogalom kiterjed arra a térre is, a melyen *Roesler* construálja a maga önkormányzati fogalmát; ennélfogva az önkormányzat azon alaki fogalmára is vonatkozik *Labandnak Roeslerrel* szemben alkalmazott gunyos megjegyzése, hogy utoljára az ujságolvasás, dohányzás, stb. is önkormányzat lenne.

---

[1]) Rosin id. m. 45. lapon.

[2]) Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1876. Erster Band, 103. l.

[3]) Id. mű, 45. és 46. l.

Azonban logikailag megállapított fogalmakat élczékkel nem lehet megdönteni. *Laband* gunyos megjegyzése alkalmazható a kormányzás és igazgatás ellen általán, hacsak ezeket az államra nem szorítjuk, azt tanítva, hogy a magánviszonyoknak nincs kormányzata és igazgatása. De ekkor a magánuradalmak jószágkormányzóit czímbitorlás miatt meg kellene büntetni. Ugyanazon sors érné a hajók kormányosait is. Bankkormányzó is csak az állambankok élén állhatna. Ha pedig a kormányzást és igazgatást nem szorítjuk az államéletre, akkor azoknak paródiáját a magánéletben éppen úgy megtalálhatja *Laband*, mint az önkormányzatét. Bizony az önkormányzat tárgyául kicsiny dolgok is szolgálnak, pl. a községi önkormányzatban is, de éppen a kormányzat és önkormányzatban szabad legkevesbé feledünk azt az igazságot, a melyet *Plato* szerint már az ő korában emlegetni szoktak volt az építőmesterek, hogy a nagy kövek nem állhatnak szilárdan a kicsinyek nélkül.

Az önkormányzat alaki fogalma széles körü, de azért nem azonos fogalom a szabadsággal: azonban ennek legjelentékenyebb, legnemesebb nyilvánulása. A növényről mondjuk, hogy szabadon fejlődik, de az nem kormányozza magát. Az állatról is csak átviteli értelemben lehet mondani, hogy kormányozza magát, mert az öntudatos tervszerüség hiányzik nála. Szabadsága az embernél alsóbb rendü lényeknek is van, de valóságos kormányzata nincs. Sőt az emberi életkörben sem azonos a szabadság és az önkormányzat. Bizonynyal embernek, nemzetnek s az egész emberiségnek föladata, hogy saját körében mindegyik kormányozza magát. De azért nem mindig *kormányozva* gyakorolják szabadságukat. A mai művelt emberiségről mondhatjuk, hogy szabadon fejlődik, de mint emberiségi egész még nem kormányozza magát. Emberek és nemzetek tetteiben sincs mindig önkormányzat. Egy ember, a ki jó hírét, vagyonát, egészségét könnyelműen tönkre teszi, egy megromlott nép, a mely vesztébe rohan, szabadságát gyakorolja, de nem kormányozza magát. Csak ott van kormányzat, és csak ott lehet ennélfogva önkormányzat, a hol a cselekvőségi kör objectiv lényegéből folyó czélra észszerű törekvés irányul. Tévedhet az ilyen kormányzat és önkormányzat, de mint ilyen

csak akkor szünik meg, midőn az illető cselekvőségi kӧrnek teleologikus világrendjét fölforgatja. Ezekből látható az alaki értelemben vett önkormányzat és a szabadság fogalmi különbsége.

Dr. Oscar Gluth a maga önkormányzati elméletét az alaki fogalomhatározás világosságában kivánja föltüntetni.[1]) Mennyiben sikerült ez neki, arról tanuskodjanak saját szavai:

»Der Begriff der Selbstverwaltung entsteht durch Beziehen einer Thätigkeit, welche Verwaltung ist, auf eine andere, gleichfalls als Verwaltung sich charakterisirende Thätigkeit.« [2])

»Der Begriff der Selbstverwaltung kann nur entstehen durch Beziehung einer sich als Verwaltung characterisirenden Thätigkeit auf eine andere Thätigkeit derselben Art, u. zw. durch eine Beziehung, welche ausdrückt, dass das Gegebensein der einen Thätigkeit begrifflich die Negation der anderen in sich fasst.« [3])

Az idézett szavakból is látható, hogy itt az alaki fogalom össze van tévesztve a negativ definitióval, a mi pedig nagy tévedés; mert az alaki fogalom a logikai rend és elvi tájékozás positiv alapja; a negativ fogalom viszont nem szolgálhat alapjául semminek.

Továbbá *Gluthnak* azon állítása, hogy az önkormányzat alanya »mit den *eigenen* Interessen zugleich die *staatlichen* befriedigt,[4]) ellenkezik a fogalom alakiságával, mert ez lényegénél fogva tárgyra (önkormányzati anyagra) nem vonatkozhatván, nem is veheti föl jegyei közé sem a *saját,* sem az *idegen* ügyet. Ez már az *enyim és tied* magánjogi szempontjának beillesztése az állam és önkormányzat viszonyába. Betetőzi *Gluth* ezt a magánjogi fölfogást, midőn jegyzetben az önkormányzatot, mint a *mutualismus* egyik alakját jelöli meg. E tekintetben *Sax*-ra hivatkozik, a ki a mutualismust, mint az *individualismusnak* egyik oldalát igy írja le:

---

1) Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. 1887.

2) U. o. 64. lap.

3) U. o. 67. lap.

4) U. o. 69. lap.

»In gewissem Umfange drängt sich daneben die Wahrnehmung auf, dass die Förderung der Eigeninteressen des Einen unter Umständen mit directer Förderung des Andern, bestimmter Anderer, verbunden ist; in der Art, dass ich meinem Interesse nur dadurch dienen kann, indem ich zugleich dem Anderer nütze«.[1])

Sax e szavaiból látható, mennyire elmerítette *Gluth* az önkormányzatot a magánviszonyokba és az individualismusba. A mutualismus, még akkor is, ha az altruismusig emelkednék,[2]) merő társadalom. Már pedig az önkormányzat, mint alaki fogalom, nem lehet sem társadalmi, sem állami önkormányzat, hanem éppen csak önkormányzat, a mely közös logikai alapja úgy az állam, mint a társadalom terén fejlődő önkormányzati jelenségeknek.

A mondottak alapján logikailag deducálhatjuk a szoros értelemben vett állami önkormányzat fogalmát.

A személyiség a kormányzatnak vagy alanya, vagy tárgya. Magamat kormányozom, vagy más kormányoz engem. Az első az alaki önkormányzat.

Az alaki önkormányzat tárgyi (anyagi) alkalmazásában vagy állami, vagy társadalmi.

Az állami önkormányzat ismét vagy az egész nemzetnek, mint activ államalanynak, szabad önrendelkezése a maga országos alakjában, vagy pedig ugyanannak önrendelkezése ügyi, de még sokkal inkább helyi particularismus alakzataiban.

Angliában mindenekelőtt Selfgovernment a nemzetnek, mint országos egésznek, parlamentaris önrendelkezése. Local selfgovernment pedig ugyanannak állami önrendelkezése a helyhatóságokban.[3]) Az állami önkormányzatnak tehát tágabb és szorosabb értelemben vétele az angol fölfogás által is igazolva van.

Igaz, hogy a local selfgovernment logikailag és történetileg a törvényhozó és a bírói hatalom terén is nyilvánul, de a modern állam politikája azt a közigazgatásra szorítja.

---

[1]) Das Wesen und die Aufgaben der Nationalökonomie. 1884. — 51. és köv. l.

[2]) U. o. 61. l.

[3]) Vesd össze *Loening* szavaival, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884. 35. l.

A szoros értelemben vett állami önkormányzat tehát nem egyéb, mint a nemzet *activ* államalanyiságának érvényre jutása az államigazgatás particularis szervezetében. Ezt nevezem e dolgozat homlokán és szövegében »állami önkormányzatnak«, követve ebben a hazai nyelvszokást, mely az »önkormányzat« szavát a részekre vonatkoztatja.

Az állami önkormányzat fogalmát politikailag csak akkor mérlegelhetjük, ha azt világtörténeti fejlődésének nagyszerűségében szemléljük.

A classicus államban nem volt tér állami önkormányzatra. Míg a modern nemzetállam a maga oszthatatlan személyiségét két, t. i. egyetemes és particularis alakban hozza kifejezésre, addig a görög és latin városállam csak egy alakban, mint községi egész, fejlődhetett.

Róma hódítása sem alkotott e tekintetben kivételt. A római világbirodalom úgy a köztársaság, mint a császárság korában tele volt önkormányzattal, de ez nem volt állami önkormányzat, mert nem nyilvánult benne a római állameszmének helyi élete. Régibb önálló állami létnek volt az maradványa. A rómaiak uralkodtak a meghódított részek fölött, de nem folytatták ezekben államuknak helyi életét. E végből először is magának Rómának kellett volna kilépni a községállam szűk keretéből. De bizonynyal akkor is legyőzhetetlen akadályokra találtak volna az ókorban uralkodó városi szervezetben. Leigázni lehetett a városokat, de személyes életük particularis öntudatossága megmaradt. E városi személyiségek osztoztak a római birodalom fényében, de a római állam egységes személyiségébe nem olvadtak. Kinek jutna eszébe az állami önkormányzatnak (pl. egy megyének) alárendeltségét a római hódoltság jelszavával (»majestatem populi Romani comiter conservare«) meghatározni, vagy ki hasonlítaná az angol békebíró állami viszonyát a cliens magánjogi állásához.

De ha a classicus államban nem volt is tere az állami önkormányzatnak, létezett ott az, a mi ennek nem ugyan fogalmi, de bizonynyal politikai lényege: *az ingyenes állami munka,* és uralkodott a nagy törvény, hogy a polgárok rendszeres állami munkája nélkül nincs állami szabadság.

Az állami önkormányzat tehát nem elszigetelt jelenség az emberiség politikai fejlődésében, hanem egy nagy törvény háromezer esztendős érvényesülésének magasabb phasisa, a classicus világot a modern állammal összekötő világtörténeti ténynek, a polgárok ingyenes állami munkájának, gazdagabb kifejlődése. Óvakodjunk letörni az állami önkormányzatot erről az élő törzsről, a melynek gyökerei ott ágaznak el, a hol a szabadság világtörténetileg kezdődött.

A községállamban tehát volt ingyenes állami munka, a melyet a polgárok gyüléseikben, törvényszéken, hivatalban gyakoroltak; de önkormányzati alakot az csak országállamban ölthetett. E világtörténeti alakulásnak végrehajtói Anglia és Magyarország. Ezekben az országokban lett az állami munka állami önkormányzattá. Igy lett Anglia és Magyarország a közszabadságnak igazi classicus földévé. Valóban a classicus állam szabadságföntartó elvét valósították meg önkormányzati rendszerökben a *nobile officium* által. Bármily szép és hatalmas a szabadságért föllángoló lelkesedés, mégis bizonyos, hogy a szabadságnak begyakorlott, fegyelmezett hadseregévé csak az önkormányzat teszi a népet. Ha önkormányzati rendszerünkön kivül semmit sem adtunk volna az emberiségnek, ez maga a nagy missiót teljesítő nemzetek közé emelne bennünket. Csakhogy az államnak ezen helyi életében is, mint mindenütt, jól meg kell különböztetnünk az elavult fejlődési formát az örökké ifju lényegtől.

Angliában és Magyarországon az önkormányzat nem elméletek műve, hanem a belső fejlődés ős erőinek élő alkotása. *Henri Desplaces* méltán von párvonalat a magyar és az angol két kamarai rendszer keletkezése közt. De a legfőbb dolog, a miben e két állam történeti alkotmánya találkozik, állami önkormányzatuknak spontán fejlődése.

Az állami önkormányzat megalkotásában egy nemzet sem közelítette meg az angolt és a magyart. A fejlemények külseje e tekintetben ne vesztegesse meg itéletünket. A merre csak a szem lát, a középkorban mindenütt önkormányzat van, de nem állami, hanem társadalmi, magánjogi önkormányzat. Efölött nem is lehet csodálkozni. Hisz maga az állameszme a középkori Európa nagy részében majdnem teljesen elmerült a

társadalomban és magánéletben. A hűbérrendszer maga az államtalanság. Mikor az állameszme oly gyönge volt, hogy még a központon sem tudta magát önállóan érvényesíteni és főhűbérúri alakot volt kénytelen ölteni, miként élhetett volna akkor az állam particularis, önkormányzati alakzatokban? Mikor az állam a magánérdeket a központon sem tudta legyőzni, miként emelhette volna állami niveaura a helyi viszonyt? Volt hűbéri, de nem állami önkormányzat. A földesúr a maga emberei fölött uralkodott. De ez nem az államnak volt helyi nyilvánulása, hanem inkább negatioja annak, a mit akkor államnak neveztek, t. i. a főhűbérúri beavatkozásnak. Itt egyik magánhatalom korlátolta a másik magánhatalmat, míg az állami önkormányzat az oszthatatlan államhatalom egységes rendszerének csak egyik alakja.

A hűbérrendszernél a mai emberre nézve sokkal rokonszenvesebb a középkori testületi szervezkedés. Míg a hűbérrendszer alapja a lealázásig menő magánuralom (devenio homo vester) addig a testület alapját egyenlőség és szabadság teszi. De lényegileg a testület épp úgy magánjog, mint a hűbéri kapocs. Egyéni szövetkezés alkotja mind a kettőt, csakhogy más elv szerint. Van a középkori testületben közérdek, de államérdek nincs. Az a közérdek ott csak találkozó magánérdekek halmaza. Ez lépcsőfok volt az állam felé, de még nem az állam. A testületi önkormányzat épp oly kevessé állami önkormányzat, mint nem az a hűbéri; mert egyik sem particularis működése az államnak, hanem inkább az önkormányzati alany *saját* jogán alapuló korlátolása annak. Igazi eszmény még ma is a privatizáló irány sokféle köntösben járó apostolai számára.

A mit a testületi szervezkedésről mondottam, az áll a germán falura és középkori városra is. A modern állami önkormányzat bölcsőjét a megyében ringatták. A középkori város nem az országos egésznek localis életét munkálta ki, hanem a saját érdekeit igazgatta önkormányzati privilegiumai alapján. London nemzeti szerepe a magna charta kivívásában kivételes jelenség. Sőt a hol souverain hatalmat vívtak ki a városok, ott sem igen tudtak kiemelkedni a társadalmi körből. A társadalmi érdekek gyülöletes harczából támadták a közép-

kori Olaszország apró zsarnokai. Ha másként volt, akkor miért jajdult föl *Machiavelli* a nép romlottsága miatt, és miért nem követték az ő szabadságharczi riadóját?

A középkori város csak relative tünik föl mint kiváló állami jelenség a feudalismus és a germán particularismus államtalan környezetében. A hol minden föloszlott az egyéni jog és érdekben, s a hol »a porszemeket atomokká bontották szét«, ott nagy haladást jelent a város, mint személyes léttel bíró egyetemesség. De ha azt kérdezzük, hogy a középkori város mivel vitte előbbre az állameszmének emberiségi fejlődését, akkor annak állami dicsősége egyszerre elhomályosul. Eddig a világtörténetben az államnak csak két tiszta alakja volt: a község és a nemzet. A községállam teljesen kifejtette tartalmát a classicus világban. A középkori város annak csak állami missio nélkül való epigonja volt. Önként értetik, hogy mint nemzet szintén nem gazdagíthatta az emberiség állami fejlődését. Tehette volna ezt mint a nemzetnek helyi államélete, de a középkorban nem tette. A középkori város, a mennyiben állammá lett, *corporativ* állam volt, a mi pedig épp oly kevessé igazi állam, mint nem az az *intézmény*-állam. Viszont mint önkormányzat a középkori város nem organuma, hanem korláta volt az államnak, tehát önkormányzat mint *jogi* fogalom, társadalmi önkormányzat, vagyis egyenes tagadása az állami önkormányzatnak.

Bármerre tekintünk tehát a középkorban, az angol és magyar megyén kivűl az állam helyi önkormányzata sehol világtörténeti jelentőségre nem emelkedett. Lengyelországban csakhamar megszünt az állami önkormányzatnak alapul szolgáló állami egység, Svajczban pedig még távolról sem volt az kifejlődve. Államok szövetségében az egyes államok külön léttel birnak és nem helyi kifejezői egy magasabb állameszmének. Angliában és Magyarországban találkozott egymással egyfelől az állam egységes szervezete, az egész nemzetet átható közös állami öntudat s közjogi fölfogáson alapuló szabadság, másfelől a középkori népélet particularismusa. És így szükségképen előállt az állami szabadságnak particularis alakja: az államnak helyi önkormányzata, világtörténeti folytatása gyanánt a classicus világ polgárai által teljesített szabad állami munká-

nak. Nem volt ez az intézményeknek közvetetlen történeti continuitása, de bizonynyal az eszmének élő folytatása.

Figyelemre méltó körülmény, hogy az angol és magyar nemzet épen egy államtalan korszakban alkotta meg azt a szervezetet, a mely mindennél alkalmasabb az állameszmének intensiv és gazdag kifejlődését eszközölni.

Németországban az államhatalomtól való függetlenségben keresték a szabadságot, tehát nem gondolhattak a szabadság oly rendszerére, mely szerint az állam tagjai maguk közvetítsék annak helyi működését. A tartományi uralom merőben magánjogi particularismus volt. Hatalmas házak magánhatalmi törekvése, a tartományuraknak és a tartományrendi közönségeknek az állam fölött, mint magánjogi tárgy fölött való osztozása s az osztálylyal járó viszálykodása megakadályozta abban az időben a német nemzetnek, mint activ államalanynak, szervezkedését s ebből folyólag annak helyi önkormányzati államéletét is.

Francziaországban az egységes állam a feudalismussal folytatott nehéz küzdelem árán fejlődött ki. Ennélfogva ott minden önkormányzatra irányuló kisérlet a feudalis urak kezébe adott volna fegyvert. Később pedig a fejedelmi absolutismus tette lehetetlenné a polgárok állami munkáját. A »Roi Soleil« elve szerint a nemzet csak állami tárgy lehetett. Századokon át a centralisatio vitte előbbre Francziaország állami egységét. Előbb a hűbériséget törte meg e rendszer; majd a külfölddel éreztette meg hatalmát. A franczia forradalom eszméi csak centralistikus szervezetben győzhettek; s végül I. Napoleon csak ily szervezet segítségével építhetett közjogi romokból új állami rendet. Csodálhatjuk-e ily előzmények után, hogy Francziaország ma is a legcentralistikusabb ország és hogy a franczia genius egyik szellemes képviselője, *Dupont-White,* az általa nagyon is félreértett önkormányzati szervezetet vészkiáltással utasítja el, mert, szerinte, ha az behozatnék hazájába, akkor: »Finis Galliae«.[1]

Németország, különösen Poroszország, újabban nagy hala-

[1] La liberté politique considerée dans ses rapports avec l'administration. 1864. 347. lap.

dást tett az állami önkormányzat megvalósításában. Francziaországban sokkal nehezebb lesz az államot bevinni az önkormányzatba. A franczia nagyon nehezen szokik ahhoz, hogy az államot particularis szervezetben észre vegye, helyi vonatkozásaiban érezze, helyi ügyeiben ápolja. Az ő szemében csak egy központosított állam ragyog több százados dicsőséggel. Az állami önkormányzat bármily bölcs törvényhozási szervezése csak a mű kezdete. Hogy az állameszme annak erkölcsi tartalmává legyen, azt csak a polgárok rendszeres közigazgatási munkája teheti.

Miután láttuk az államnak helyi önkormányzatát mint logikailag megállapított philosophiai fogalmat és mint világtörténeti tényt, további föladatunk azt a nemzetállam rendszerébe beilleszteni. E föladat részint az állami önkormányzat fogalmának bővebb kritikai kifejtésére vezet, részint oly önkormányzati szervezet és hatáskör megállapítására, a melyek által a nemzet az önkormányzatban valósággal activ államalanynyá lesz.

Mint a meteorkövek hullanak az önkormányzat definitiói véletlen és szeszélyes alakban. Nagy szükség van az államtanban is arra a logikai szilárdságra, a mely a jogban már kétezer éve meghonosult. A gondolatrestség egy fényes paizst talált a maga számára Anglia példájában. Az angolok egy elméletet sem alkalmaznak következetesen, és e logikátlanságnak nagy hasznát látják.

Csakhogy az angol példával takaródzók feledik, hogy Anglia nem könyv, hanem ország. A gyakorlati életnek joga van a következetlenségre az elméletek alkalmazásában, de a tudománynak nincs arra joga az elméletek alkotásában. Különben Anglia nem is oly logikátlan, mint általában hiszik. A nemzetnek, mint activ államalanynak, kiépítésében nagyon is következetes. Csak az erre vezető utak és módok tekintetében gyakorlati tapintattal helyes mértékre szorítja az elméleteket.

Végelemzésben csak két államfogalom lehetséges. Egyik, a mely az államot önmagában és önmagáért létezőnek tartja, tehát abban az egyén fölött álló magasabb erkölcsi világrendet lát. A másik, a mely az államot úgy tekinti, mint egyéni czé-

lokra szolgáló eszközt, puszta intézményt, egy nagyobb szabású szerszámot. A kérdést úgy is formulázhatjuk: »vajjon jogok alanya-e, vagy tárgya« az állam? [1])

E két államfogalom ellentétes mint az északi és déli sark, s így természetesen az azokból deducált önkormányzat is lényegesen különböző lesz.

Az állam, mint önmagáért létező személyiség, lényegileg ethikai momentum. Sok százados öntudatosság egységében van igazi léte. Ez az a »spiritus vitalis, quem tot millia trahunt«. Ebben az államtani rendszerben tehát az önkormányzat is, mint az állam ethikai tartalmát fejlesztő tényező, lesz méltánylandó. Itt annak tárgyalása főleg lélektani.

Ellenben ha az állam az egyénért létező intézmény, akkor az lényegileg jogi formalismus. Itt az önkormányzat sem lehet egyéb, mint egyéni jogok különös szervezete ugyanazoknak egyetemes állami szervezetében; vagyis a helyben lakók joga (Rechtsbegriff), a mely jogászilag tárgyalandó, nem lélektanilag.

A politikai irodalomtörténet legmagasabb jelenségeiből kiindulva, e két államfogalom közűl az egyiket *platóinak*, a másikat *természetjoginak* nevezhetjük. Amaz állami idealismus, emez egyéni idealismus.

Platonál első az állam. Ha szobrot föstenénk be, úgymond, és valaki oda lépne és ócsárolna minket, hogy a test legszebb részét, t. i. a szemeket, nem biborral, mint a legszebb színnel, festettük be, azt felelnők neki, hogy az ily szép színnel festett szemek már nem is volnának szemek.[2]) A polgárok is megszünnek polgárok lenni, mihelyt az államot, a nemzetet, a hazát nem tekintik önmagáért létező czélnak. Az nem specificus görög eszmény, a melyet *Plato* az idézett helyen kifejez, hanem az emberiségnek legmagasabb tökéletessége az államban; az igazi állam, a mely lelkünk mélyében gyökerezik és a világtörténetben nagy alkotásokat teljesít.

Már *Aristotelesről* foly a vita, vajjon önczélnak tekinti-e az államot. A középkor elárasztja a világot individualismussal. A természetjog ezt az individualismust demokratikus elméletbe-

---

[1]) *Nagy Ernő,* Budapesti Szemle, 1889. 229. lap.

[2]) Plato állama, IV. könyv, I. F.

foglalja. A nagy érdemű *Grotiusnak* alapvető műve már a magánjognak rendszeres invasiója az államtanba. És még a természetjog alkonyán *Rotthecknél* a közjog nem egyéb, mint a magánjognak egyik fejezete.

Ezen individualisticus elmélet szerint minden nagykorú, épeszű embernek joga van saját ügyeit igazgatni. Joga van erre az épeszű, nagykorú embereknek egyenkint, helyi vagy élethivatásos csoportozataikban, és végűl állami egyetemességökben. Egyéni szabadság egyenkint, egyéni szabadság particularis körökben, egyéni szabadság állami egyetemességben. Nemzet és nemzeti szabadság itt nincs sehol. Az egyéni szabadságnak ezen egymásra rakott köreiben az önkormányzat ép úgy az egyéni szabadság nyilvánulása, mint az országgyűlési választói jog. Itt állam és állami önkormányzat be van olvasztva a társadalomba, mint az egyéni élet nagy rendszerébe.

Igazi állami önkormányzatot csak a platoi állameszmére alapíthatunk, vagyis az államra mint önmagáért létező öntudatos erkölcsi világrendre, a mely egyes vonásaiban mindenütt, még a törzsben [1]) is, nyilvánul, de elvileg és rendszeresen csak a classicus városállamban és a modern nemzetállamban valósul meg; az utóbbiban szélesebb körben és a szabad társadalom elismerése mellett.

A nemzetállam activ államalanyisága három szervezet egységes alkalmazása által lesz teljessé. Ezek: a *parlamenti, esküdtszéki* és *önkormányzati* szervezetek.

E szervezeteket az államhatalmi ágaktól úgy is mint functioköröktől (pl. jogalkotás, végrehajtás, hadügy, pénzügy), úgy is mint organumoktól (törvényhozó, kormány- és birói hatalom) meg kell külömböztetni. Itt éppen csak szervezeti alakokról van szó.

---

[1]) Ennek egyik érdekes nyilvánulása a tűzünnep. A Tanganyika és Nyassa közt tanyázó törzseknél minden évben ünneplik azt. Minden tüzet eloltanak. A törzsfő fának dörzsölése által meggyújtja az új tüzet, és innen vesz tüzet az egész törzs. »Das Feuer vermittelt zwischen lebenden und Todten.« Dr. *Albert Hermann Post*, Grundriss der ethnologischen Jurisprudenz. 1894. Erster Band, 130—131. l.

A hatalmi ágak, mint functiokörök, az államhatalom cselekvőségének alakjai, vagy ezen alakoknak egyes ügykörökre való alkalmazásai (alaki és anyagi felségjogok).

A hatalmi ágak, mint organumok, azon szervezetek, a melyekben az állam mint souverain megjelenik.

Ellenben a parlamenti, esküdtszéki és önkormányzati szervezet megkülömböztetése egyszerűen az állami szervezet elemzésének eredménye, tekintet nélkül az állami cselekvőség alakjára, tárgyára és a hatalmi ágak körvonalaira. Itt éppen csak a nemzetnek, mint activ államalanynak, szervezeti teljességét akarjuk látni. Így az állami önkormányzat önálló alakja az államra szervezett nemzetnek, de nem hatalmi ág. Hatalmi ágat az önkormányzat a kormánynyal együtt tesz. Viszont a kormány, mint parlamenti miniszterium, a nemzetnek parlamenti szervezetéhez tartozik. Tehát míg az önkormányzat szűkebb körre terjed, mint az egyik hatalmi ág (kormányhatalom), addig a parlamenti szervezet messzebb terjed, mint egy másik hatalmi ág (törvényhozó hatalom), mert átkarolja a kormányhatalomnak is egyik (t. i. központi) alakját. Az esküdtszéki szervezet sem esik össze teljesen a birói hatalommal, mint azt a főbiróságok eléggé tanusítják, sőt a parlamenti szervezet is több irányban kiterjedhet a birói hatalomra. Ha azt akarjuk tudni, vajjon az államban a nemzet jogán történő functiok egyszersmind a nemzet által történnek-e, akkor próbakő gyanánt szolgál a parlamenti, önkormányzati és esküdtszéki szervezettség teljessége. Még csak arra utalok, hogy ezen szervezetek tekintetében az angol királyság és az észak-amerikai Egyesült-Államok közt az államalkatból folyó elvi külömbség nincs. Más külömbség van, de az nem érinti az államalkat kérdését.

Azt az ellenvetést lehetne tenni, hogy az emlitett hármas szervezet logikailag hibás, mert az esküdtszék bennfoglaltatik az önkormányzatban.

Ámde az önkormányzat lényegében van a decentralisatio. Viszont decentralisált jogigazság legalább is ellenkezik annyira a modern állam eszméjével, mint a decentralisált diplomatia annak érdekeivel. A polgároknak nem minden állami munkája foglalható az önkormányzat fogalmába. Az

esküdtszékre vonatkozó közigazgatási teendők lehetnek önkormányzatiak, de maga az esküdtszéki szervezet országosan egyetemes, miként a parlament, s hogy valóban így működjék, annak ellenőre a hivatalnok-biró és az ügyészség, magasabb vonalon a főbiróság. A birói hatalom centralisatioja mellett tanuskodik az önkormányzat classicus földének, Angliának, jogtörténete. Az esküdtszéki szervezet országos jellege nyilvánul az esküdteknek föltételesen történő berendelésében Londonba (nisi prius).[1] A közigazgatás tekintettel van a helyi viszonyokra, de jogigazság csak egy van az országban. Mindez eléggé bizonyítja, hogy az esküdtszék nem önkormányzat.

A felhozott érvek igazolják a nemzetnek, mint activ államalanynak, hármas szervezetét, a melynek lényeges kiegészítő részét teszi az állam helyi önkormányzata. Az egészből árad a világosság a részekre. Az állami önkormányzat is tehát csak úgy érthető, ha azt, mint az államilag activ nemzet egyik nyilvánulását, tekintjük.

Ebből folyik első sorban az alapigazság, hogy az állami önkormányzat (local selfgovernment) tiszta állami momentum. Nincs abban semmi egyéb, mint állam. Épp úgy állam az, mint a ministerium vagy a parlament. Legalább elméletben így van. A gyakorlatban olykor elgyöngül az állam a maga helyi életében, de máskor viszont sokkal erősebb, mint a központon. A magyar állameszme századokon keresztül erőteljes életet folytatott a megyében, míg a helytartó-tanácsban és a kanczelláriában szinte megsemmisült.

Míg az állami önkormányzat (local selfg.) tisztán államigazgatás, addig a társadalmi önkormányzat merőben magánigazgatás. Az állami önkormányzatban nincs semmi egyéb a nemzeten, mint activ államalanyon kivül. S épp úgy a társadalmi önkormányzatban sincs semmi egyéb az egyénen, mint activ társadalmi alanyon kivül.

Oka ennek az, hogy az állam és társadalom teljesen kimeríti az emberi összéletet. Nem puszta jogi formákat értek

---

[1]) Concha Győző, Újkori Alkotmányok. Második kötet. 1888. — 422—423. l.

azok alatt. Bár jogilag is a közjog, mint rendszer (vagyis az állam szabadságának szervezete) és a magánjog mint rendszer[1]) (vagyis az egyén szabadságának szervezete) kimerítő. De az állam és társadalom nem pusztán jogászi megkülömböztetés eredménye. Azok súlypontja, lényege az életviszonyokban van. Az ember nemcsak jogi formalismusban, hanem az életviszonyokban éli úgy a saját egyéni életét, mint a nemzetnek államéletét, és majd egykor az emberiségét is. Az életviszonyok alakulnak tehát úgy az egyénmilliók életének nagy organicus rendszerévé, vagyis társadalommá, mint a nemzetnek személyes erkölcsi világrendévé, azaz állammá. Egy tökéletes civilisatioban minden szellemerkölcsi és gazdászati életviszony teljesen át van hatva úgy az ember, mint az állameszme által. E szempontból állam és társadalom csak alakilag külömböznek. Ezen alapszik az államigazgatás és a magánigazgatás szintén kimerítő megkülömböztetése. S a kettő közé, mint négyszögös kört, mint logikai semmit szokták beilleszteni az önkormányzatot. Ez az uralkodó nézet hazánkban is, a hol sokat vitatkoznak ma a hivatalnokok kinevezése és választása fölött, de abban általában egyetértenek, hogy a megye nem ugyan magánigazgatás, de valami ellentéte az államigazgatásnak is. Hasztalanul állt őrt a magyar megye nyolcz századon keresztül a magyar állameszme mellett; igazi állami önkormányzatnak ma nincs pártja hazánkban.

Annak az elméletnek, mely az önkormányzatot, mint Mohammed koporsóját, az állam és társadalom közé függeszti, legfőbb képviselője *Laband.* Szerinte ugyanis az önkormányzat abban áll, hogy az állam a maga hatósági jogait nem gyakorolja directe, hanem azok gyakorlását átruházza oly személyekre, a kik neki ugyan alá vannak rendelve, de a kik vele szemben külön nyilvánjellegű jogkörrel, fogalmilag külömböző existentiával birnak.[2])

E definitio szerint az önkormányzat már nem államigazgatás, mert a jogainak gyakorlását más alanyra átruházó

[1]) Hangsúlyozom: *mint rendszer!* Mert egészen más a köz- és magánjogi elem. Közjogi elemmel a magánjog rendszerében is nagy mértékben találkozunk.

[2]) I. m. 101. lap.

államnak önkorlátolásában áll; és még nem magánigazgatás, mert nyilvánjellegű. Csak helytelen értelemben mondható ez alaki fogalomnak; mert valójában nem egyéb, mint egy igen bő, kényelmes öltöny, a mely igen külömböző termetre adható (pl. középkori hűbéri önkormányzat, városi autonómia, német tagállam), de egyikre sem illik.

Ha szemünk előtt tartjuk az állami önkormányzatot, mint a nemzet államalanyiságának egyik szervezeti alakját, s ebből folyólag annak tiszta állami lényegét, akkor el kell vetnünk azt a nézetet is, a mely az államigazgatás önkormányzati gyakorlásában »átruházott« hatáskört lát. A nemzetnek mind a három szervezete (parlament, esküdtszék, önkormányzat) közvetetlen államszervezet, és ama szervezetek működése közvetetlen állami működés. Valamint a parlamenti választást vagy az esküdti functiót gyakorló polgárok nem átruházott hatáskört töltenek be, hanem mint a nemzet activ államalanyiságának közvetetlen, a nemzeti én-nel azonos organumai működnek, úgy a közigazgatási önkormányzatot teljesítő polgárok tevékenysége is magának az államnak személyes nyilvánulása, vagyis maga az állam. Abban tehát igaza van *Labandnak*, hogy az önkormányzat nem »Zwischenbau zwischen Staat und Gesellschaft«, de épen oly kevéssé »Zwischenbau zwischen Staat und Unterthan«, mint ő állítja;[1]) mert az »Unterthan« mint activ polgár az önkormányzatban maga az állam, a kormányzó és kormányzott kategoriáinak azonossága.

Ha az állami önkormányzat épp úgy maga az államilag activ nemzet, mint akár a parlament, akár az esküdtszék. akkor az állami önkormányzat hatásköre sem lehet az állami hatáskör megszorítása, mint sokan ezt az önkormányzatról minden további megkülömböztetés nélkül állítják, mert a centralisatio és decentralisatio igen külömböző értelmét öntudatlanul fölcserélik.

A centralisatio és decentralisatio kérdése előfordulhat az állami hatáskörön belül, mint az államhatalomnak belső szervezeti kérdése; de előfordulhat ez a kérdés úgy is, mint egyfelől az állami hatáskör, másfelől a társadalmi és egyéni

---

[1]) U. m. 101. l.

szabadságkör határvonalának megjelölése. Centralizálni lehet úgy, hogy a mi már eddig is az állam hatáskörébe tartozott, azt az önkormányzatból a központi kormányzatba visszük, tehát az államigazgatás egyik alakjából a másikba. De centralisationak nevezik azt is, ha oly ügyet, a mely eddig nem tartozott az állam hatáskörébe sem a központon, sem az önkormányzatban, hanem a társadalmi szabadságra volt bizva, átteszünk a társadalomból az államigazgatásba, ennek akár központi, akár önkormányzati alakjába. Az első esetben a centralisatio nem terjesztette ki az állami hatáskört, hanem csak azt belsőleg másképen szervezte; az utóbbi centralisatio ellenben kiterjesztette azt a társadalmi és egyéni szabadság rovására.

Megfordítva a dolgot, lehet úgy decentralizálni, hogy a kormány köréből bizonyos ügyet átteszünk az állami önkormányzatba. Ez az ügy az állam hatáskörében marad épp úgy, mint ha egy bureaukratikus szervezetet decentralizáltunk volna, pl. Francziaországban a préfet hatáskörének kiszélesbítése által. Ez esetben tehát a decentralisatio által az állami hatáskör nem változott. Viszont, ha az állami hatáskörből, ennek akár egyetemes, akár önkormányzati alakjából, kiemelünk bizonyos ügyet, és azt a társadalomra és egyénre bizzuk, akkor decentralizálva megszorítottuk az állami hatáskört és gazdagítottuk a társadalmi és egyéni szabadságot.

A mondottakból látható, hogy nem minden önkormányzat korlátolja az állami hatáskört, hanem ezt csak a társadalmi önkormányzat teszi, míg az állami önkormányzat csak egyik módja az állami hatáskör betöltésének.

Az életben az állami és társadalmi önkormányzat gyakran egy szövevénynyé lesz; de az elvi külömbséget azok közt ilyenkor is fönn kell tartani. Így pl. a község úgy is mint társadalmi, úgy is mint állami önkormányzati alany, megadóztathatja magát, de igen külömböző alapon.

A község mint társadalmi önkormányzati alany megadóztatja magát az oda tartozók tulajdonjoga alapján, tehát végelemzésben szerződési alapon. Szerződni úgy is lehet, hogy szavazattöbbség mondja ki a megadóztatást. Tehát itt a szavazattöbbség nem a község őseredeti jogának nyilvánulása;

mert a társadalomban senki engem saját beleegyezésem nélkül meg nem adóztathat. Ennélfogva a községben sem, mint társadalmi alakzatban. Ez volt az adózásra nézve az uralkodó fölfogás a középkorban is, mint a mely majdnem egészen elmerült a társadalomban.

Máskép áll a dolog az államban. Itt a nemzet, mint államalany, őseređeti joggal rendelkezik a maga szellemi és gazdászati erőiről. A modern állam e jogot a szabad társadalom elvének (egyéni szabadság, tulajdon szentsége) föntartásával gyakorolja, de külömben az állami én épp oly korlátlan ura a polgárok személyében és vagyonában levő erőinek, mint az egyes a saját erőinek. Az alkotmányos formák nem korlátai e jognak, hanem csak gyakorlásának módjai és annak garantiái. hogy valóban a nemzet, mint állam, rendelkezzék a maga erőiről. A község, mint állami önkormányzat, szintén a nemzeti önrendelkezés egyik formája, természetesen a törvény határain belől és felsőbb felügyelet alatt. Tehát a község ezen állami önkormányzati minőségében az állam önrendelkezési jogából folyólag adóztathatja meg magát. Ez esetben az adót megállapító szavazattöbbség ereje már nem az ott lakó tulajdonosok szerződésszerű beleegyezésén alapszik, hanem az államilag élő nemzet akaratának kisugárzása.

Az állami és társadalmi önkormányzat közt most kifejtett külömböztetés gyakorlatilag is fontos; de helytelen alkalmazást nyerhet a *communalis* igazgatás helytelen fogalma miatt.

A communalis igazgatást szemközt szokták állítani az államigazgatással és az állami önkormányzattal. De nagyon tévesen, mert annak tárgyául oly dolgok szolgálnak, a melyek lényegileg az államigazgatás, különösen az állami önkormányzat körébe tartoznak, pl. helyi rendészet.

A község, mint társadalmi önkormányzati alany, tisztán magánjogi személyiség, háznak, földnek, vállalatnak, stb. tulajdonosa. Ha tehát a communalis igazgatás nevét az állami önkormányzat ellentéte gyanánt fönn akarjuk tartani, akkor azt csak a község ezen magánjogi körének megjelölésére alkalmazhatjuk. Ezen kivül logikailag csak egy út van még: a communalis igazgatás czímén államot alkotni az államban *Gierke* szelleme szerint.

Ernst Neukamp az önkormányzat lényegét abban látja, hogy az a ministeri (kabinet) igazgatástól független és csak a törvénynek van alárendelve.[1])

Neukampnál kabinetigazgatás és önkormányzat olyformán állnak szemközt, mint a kabinetjustitia és a független jogszolgáltatás. E párvonalt ő maga húzza. Itt tehát a közigazgatási önkormányzat függetlensége a birói függetlenség módjára van construálva. Hogy ily fölfogás az államigazgatási szervezetet derékon ketté töri, és annak gondolat-, akarat- és cselekvény-egységét megsemmisíti, azt bizonyítani nem szükséges. Ez inkább germán particularismus, mint állami önkormányzat. *Neukamp* jogi függetlenséget követel az önkormányzat számára, a miben részben igaza is van. De egyszersmind az önkormányzati függetlenségnek a nobile officiumban látható s világtörténetileg nagyszerű politikai megvalósulását kicsinyli.[2])

Neukamp az önkormányzat fontosságát főleg a pártkormánynyal szemben hangoztatja.

Senki sem vonhatja kétségbe az állami önkormányzatnak azon, *Gneist* által is kiemelt érdemét, hogy az a magában véve teljesen jogosult pártkormányzás túlterjeszkedését és visszaéléseit gátolja. Államférfiak és államtudósok egyaránt hirdetik, hogy az önkormányzat mérséklő befolyására épp parlamentaris kormányrendszer mellett legnagyobb szükség van.[3]) *Dupriez* hajmeresztő visszaélésekről beszél, a melyeket a pártkormány Olaszországban és Francziaországban rendszeresen gyakorol, és a melyeket úgy lehetne pár szóval jellemezni, hogy a politika tönkre teszi a nevezett országokban az administratiot és viszont az administratio a politikát.[4])

Mindezen visszaéléseket és azokat a szerencsétlen pártalakulásokat, a melyek részben kútfői Francziaországban eme

[1]) Archiv für öffentl. Recht. IV. Band, 537—38. l.

[2]) U. o. 532. l.

[3]) *Tisza Kálmán*, Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. 1865. 17. és köv. lapok.

[4]) Ezen szomorúan tanulságos állapotok élénk rajza olvasható: *L. Dupriez*, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. 1892/3. I. 337—42. és II. 502—9. lapokon.

visszaéléseknek és a melyek miatt ezen ország inkább félh-
önmagától mint másoktól, — mindezen bajokat gyógyíthatn
egy jól kifejlett állami önkormányzat. Ennyiben teljesen igazat
adunk *Neukampnak*. De az állami önkormányzat fogalma
politikai lényege hamis világításba van helyezve akkor, h
annak fontosságát egyoldalúan a most említett negativ érdemr-
szorítjuk. Végre is az állami önkormányzat több mint villám-
hárító, mert lényeges része annak a szervezetnek, a mely által
a nemzet activ államalanynyá lesz. Az önkormányzat, mint a
állam helyi működése, nemcsak biztosítéka a szabadságnak
hanem maga a szabadság, mert a nemzet állami önrendelke-
zésének egyik lényeges módja. Ha pártok és pártkormányok
nem léteznének is a világon, állami önkormányzatnak akkor
is kellene lenni; mert az az *államuralom* teljes megvalósítá-
sához tartozik a modern államban, és annak hiányában intéz-
mények helyett *személyes uralomnak* kellene gyakorolni a
közigazgatást. Az állami önkormányzatnak legnagyobb fon-
tossága nem abban van, a mit elhárít, hanem abban, a mit
alkot.

A német irodalomban gyakran találkozunk az önkor-
mányzat *politikai* és *jogi* fogalmának megkülömböztetésével.
Az önkormányzatot, mint jogi fogalmat, főleg azok említik, a
kik annak lényegét a *saját* ügyek igazgatásában látják. E nézet
szerint az önkormányzat a községnek, más communalis kap-
csolatoknak s ügyi s élethivatásos corporatióknak alanyi joga
az állammal szemben.

Az önkormányzatnak, mint ilyen jogi fogalomnak, erő-
sebb kifejezésére alig találunk valahol, mint az 1848. évi
német birodalmi alkotmányban, a mely általános elvül állí-
totta föl minden községnek azon alapjogát, hogy elöljáróit
képviselőit választhassa, továbbá saját ügyeit, odaértve a helyi
rendőrséget, önállóan igazgathassa az államnak törvényesen
szabályzott felügyelete alatt.[1])

Ily jogi fogalom az állammal szemben csak a társadalmi
önkormányzat lehet, mint a mely nem egyéb, mint az egyéni
szabadság nyilvánulása. Az állami önkormányzat viszont maga

[1]) Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 1868. Zweiter Band, 478. l.

az állam. Minden jog, a mely az állami önkormányzatban előfordul, magának az államnak joga. Valamint az élethivatásos államhivatalra nem lehet alanyi joga senkinek, ha csak *Benatzikkal*[1]) a középkorba visszamenni nem akarunk, úgy az önkormányzat mint államigazgatás sem lehet joga az állammal szemben sem testületnek, sem nobile officiumot gyakorló egyes organumnak. Ennélfogva a községnek önkormányzati alapjogáról csak annyiban lehet szó, a mennyiben a község társadalmi önkormányzati alany. Hogy ez a misége a községnek mit foglal magában, arról már volt szó.

»Az »önkormányzat« és »autonomia« gyakran egy értelemben használtatik, főkép a gyakorlati politikában; máskor, főleg az elméletben, az autonomiának más értelmet adnak, és pedig többfélét. Némelyek az autonomiát helyi érdekekre vonatkoztatják.[2]) Mások kötelező szabályok alkotásának jogát látják abban, a mely kapcsolatban állhat az önkormányzattal (pl. községben), de önállóan is előfordulhat (így előkelő családok jogának megállapítása Németországban).[3]) Hasonló értelemben mondhatni, hogy autonomia utján a község *abstract* szabály formájában törekszik feladatait megoldani, önkormányzatban pedig *concrét* cselekvés által.[4]) A középkori városok kiváltságon alapuló autonomiája az önkormányzatot, mint a város *alanyi jogát* fejezte ki. Az autonomia ily alanyi jogi értelemben még ma is gyakran előfordul, és pedig igen helytelenül az állami önkormányzatra is alkalmazva. *Labandnál* különösen nagy szerepet játszik az autonomia, mint a német tagállamok egyik attributuma. Ezen államok a birodalomnak önkormányzati organumai is. De az autonomia ennél több: törvényhozó, saját jogú, nem delegált hatalom, de azért még sem souverain, mert felsőbb hatalmat feltételez.[5]) *Laband* e nézete alig jött volna létre a német birodalom mai alakja nélkül.

---

[1]) I. m. 22—23. l.

[2]) *Hegedüs Sándor*, Az önkormányzat és pénzügye, 11. lap.

[3]) *Blodig*, i. m. 15. l.

[4]) *Dr. Joseph Ulbrich*, Lehrbuch des Oesterr. Staatsrechts. 1883. 279. lap.

[5]) I. m. 107—8. l.

A mondottak alapján az autonomiának külömböző értelmét állapíthatjuk meg: *a)* Az autonomia lehet azonos fogalom az önkormányzattal. *b)* Kifejezheti a *nem* állami önkormányzatot, mint alanyi jogot (pl. egyházi autonomia). *c)* Mint szabályalkotás lehet bármely önkormányzatnak kiegészítő része. *d)* Mint szabályalkotás előfordulhat önállóan az önkormányzat egyéb attributumai nélkül. *e)* Jelentheti azt is, hogy az állam saját törvényeivel él, a régi mondás szerint, hogy az igazi állam: *αὐτονομον, αυτοδικον, αυτοτελῆ.*

Az állami önkormányzat szervezete.

Egészen máskép kell tárgyalni a fogalmat és máskép a szervezetet. Ott a logikai következetesség szigorúan uralkodik, itt a biologiai fejlődés törvényei.

Az állami önkormányzatnak nem minden alakja területi individualitas, de ilyenekben van annak súlypontja. A társadalmi önkormányzat úgy szellemi, mint gazdászati nyilvánulásában sokkal függetlenebb a területtől. Önkormányzati állam nincs területileg szervezett önkormányzati rendszer nélkül.

M. Th. Ducrocq három közigazgatási egységet különböztet meg: az államot, a megyét és a községet.[1] Igaz, hogy van arrondissement és canton is. De az arrondissement nem moralis személy,[2] és annak tanácsa csak parádé, hatalom és befolyás nélkül.[3] A canton pedig nem administrativ, hanem csak választó és törvénykezési kerület.

Ducrocq három közigazgatási egysége a modern államra nézve egyetemes jelentőségű. *Maurice Hauriou* öt administrativ személyiséget különböztet meg (l'État, les départements, les communes, les colonies, les établissements publics).[4] A gyakorlati életben is előfordulhatnak a törvény által megállapított más területi individualitások. De a modern államigazgatás teljes rendszerét a három közigazgatási egység alkotja: állam, megye, község. Ez legtermészetesebb. A tartomány túlnagy

---

[1]) Cours de droit administratif. 1877. — Tome premier. 59.

[2]) A. Batbie, Traité théorique et pratique de droit publ. 1886. VIII. kötet, 27. lap.

[3]) Dupriez, i. m. II. köt. 464. l.

[4]) Précis de droit administratif. 1893. 225. l.

és csak ott hagyandó meg, a hol az államegységnek teljesen hódolva, mint Poroszországban, az államot történeti traditiók erkölcsi erejével gazdagítja. Ellenben egészen elhibázott dolog lenne a département-ok fölé tartományi fölosztást helyezni Francziaországban, mely régi tartományi emlékeit egészen elvesztette.[1]) A tartományi fölosztástól azonban meg kell különböztetni vidéki culturalis gyúpontok teremtését, a mi nagyon szükséges, de nem tartozik az államigazgatási organismushoz, hanem oly államigazgatási tevékenység, mely a népélet spontán fejlődését decentralizálja,[2]) és pedig nem erőszakkal, hanem megfelelő hatású intézkedésekkel. Az administrativ terület-fölosztás tekintetében még megjegyzendő, hogy a járás, mint közvetítő organum a megye és község közt, szükséges ugyan, de nem veendő föl az említett közigazgatási egységek sorába, mint önkormányzati alany, mert elvonná az önkormányzati erőket mind a megyétől, mind a községtől, a nélkül, hogy ezek közűl bármelyiket helyettesíteni tudná.

Az államterület administrativ fölosztásánál a földrajzi viszonyok is tekintetbe jöhetnek; de sokkal fontosabb a történet. Az államterület fölosztása az államnak élő tagosulatává csak a történeti fejlődés által lesz. Ezen fölosztásnak tehát vagy spontán fejlődésen kell alapulni, vagy pedig ha az mesterségesen alkottatott, később a történeti fejlődésbe kell lépnie, hogy ne maradjon puszta intézmény, hanem legyen ugyanannyi erkölcsi egyéniséggé. Azért az önkormányzati testben minden történeti emléket gondosan meg kell őrizni, lehetőleg még az utczák neveit is. — Némely angol megye régibb, mint maga Anglia.[3]) Ha a magyar megyéről hasonlót nem mondhatunk is, alkotmányfejlődésünkkel az mégis oly szervesen azonosult, mintha egyenesen a természet alkotása lenne. Még az a történeti homály is, a mely a spontán fejlődés eredetét rejtegetni szokta, ott van a magyar megye bölcsője körül. A hol az abstract logika gyakorolta a maga mértanilag szabatos vanda-

[1]) Batbie, i. m. IV. k. 161. lapon említi az ide vonatkozó indítványokat.

[2]) Hogy ne tolongjon minden erő a fővárosba.

[3]) Freemann-Kónyi, Az angol alkotmány fejlődése, 20. lapon.

lismusát, ott nem igen keletkezhetnek viták, mint az egységes és dualistikus megyei intézmény kérdése. Az angolok napjainkig fentartották azokat a területi és népességi aránytalanságokat, a melyek az abstract fölfogás előtt ugyanannyi képtelenségek, mert jól tudták, hogy ezen képtelenségekben századok élete és ereje van fölhalmozva. Az aránytalanul kicsiny megye is, mint élő individualitas, nagy erkölcsi erő. S viszont a nagy megye fölosztása által az állam erkölcsi erejének egy individualizált szervezete megy veszendőbe, s a belőle alkotott közigazgatási területek csak térképi alakok élet nélkül. Egy hatalmas fának kettéhasítása által nem lesz két élő fa, hanem csak pusztulás.

Az önkormányzati szervezet sokféleségét részint *alapformákra*, részint *alapelvekre* lehet visszavezetni. Önként értetik, hogy a tárgynak e kétféle földolgozása egymással szoros kapcsolatban van, de az egyik szempontnak mégis dominálni kell.

Dr. Lechner szerint az önkormányzatnak alapformái: *a)* önkormányzat az esküdtszéki eljárás módjára, *b)* választott szervek által történő önkormányzat, *c)* az arra önként vállalkozók által gyakorolt önkormányzat.[1])

Az önkormányzati szervezet alakjaival foglalkozik dr. *Ernst Meier* is.[2]) Szerinte az állam helyi végrehajtó hatalmát (az önkormányzatot) közvetítő tiszteletbeli hivatal három alakban mutatkozik: *a)* önkormányzat az egyes hivatal (Einzelamt) alakjában, *b)* communalis önkormányzatban (Lokal-, Sammt-, Kreis-, Bezirks-, Provinzialgemeinden), *c)* egyesületben.

E rövid idézetből is látható, hogy *Meier* alapformái államigazgatásilag nem oly kimerítők, mint a *Lechneréi*, de egyszersmind *Stein* nyomain haladva, túlterjeszkednek az államigazgatáson, mert az egyesület nem tartozik az államigazgatási organismushoz, ha annak közérdekű czélja van is.

Jelen dolgozat az önkormányzatot a szervezetének alapul szolgáló vezérelvek szerint tárgyalja, s így az alapformákat itt csak annyiban veszszük tekintetbe, a mennyiben azok a vezérelvek megvalósítására szolgálnak.

---

[1]) Hoffmann Pál, Jog- és államtud. folyóirat. 1871. 197. l.

[2]) Holtzendorff, Encyclop. 1873. kiad. I. 853.

Bármily sokfélék is az államok önkormányzati intézménényei, mégis két vezérelvre valamennyit vissza lehet vezetni. Az egyik szervezeti elv a *kötelesség* és *munka,* a másik a *jog* és *hatalom.*

Az állami önkormányzatnak, mint kötelességnek és munkának szervezete az ingyenes államhivatal. Annak mint jognak és hatalomnak szervezete a corporativ alakzat (valamennyi tagnak gyűlése vagy azok választott képviselete). Az utóbbi elv szerint az önkormányzati munkát az önkormányzati corporatio által választott és fizetett hivatalnokok teljesítik.

Az önkormányzati szervezetnek említett két vezérelve tiszta állami momentum; állami kötelesség, állami jog. Ennélfogva a jog gyanánt szervezett állami önkormányzat épen nem jelenti az önkormányzatot, mint az állammal szemközt állított »jogi fogalmat«, hanem csak olyan jogot, a milyen a polgároknak politikai joga általában. Minden politikai jog a parlamenti, esküdtszéki és önkormányzati szervezetben a nemzetnek mint államnak joga. A polgárok csak a nemzeti államjogok gyakorlásának organumai. E jogok tehát reájuk nézve teljes mértékben kötelességek is. Nem is jogi kérdés az, vajjon az önkormányzatot mint jogot, vagy mint kötelességet szervezzük-e? hanem tisztán politikai kérdés. Mert hisz jogilag a politikai jogokban jog és kötelesség a legteljesebb azonosság. Tényleg azonban majd a jogi, majd a kötelességi oldal domborodik ki inkább. Így a közigazgatási munkát teljesítő angol békebirónál a kötelességi oldal, viszont a hivatalokat osztó, érdekek fölött döntő, tehát rendszeres közigazgatási munka nélkül hatalmat gyakorló megyei bizottságnál a jogi oldal.

Az állami önkormányzat kötelességi és jogi szervezete közt tehát államjogi különbség nincs. De annál inkább különböznek azok ethikai tartalom és lélektani hatásra nézve. Semmi sem ápolja inkább az állameszmét a polgárokban, mint a kötelességgé szervezett önkormányzat; viszont a politikai jog sehol sem hanyatlik oly könnyen magánérdek színvonalára, mint az önkormányzati corporatiókban. Ez a körülmény az államjogi jelleg szempontjából nem jő tekintetbe, de a politikusnak azt egy pillanatra sem szabad szem elől téveszteni.

Az állami önkormányzatot, hogy az a modern államban teljes, az egész népéletet átkaroló befejezett rendszer legyen, szervezni kell úgy is mint kötelességet (az ingyenes államhivatalban), úgy is mint jogot (corporativ alakban). De az elsőnek föltétlenül domináló állást kell adni.

Az állami önkormányzatnak legnemesebb, politikailag legtökéletesebb alakja az ingyenes államhivatal, a mint azt az angol békebiró állásában látjuk. De végre is az ily módon szervezett önkormányzatban aránylag mindig csak kevesen vehetnek részt, bármily demokratikus alapon építsük azt föl úgy a megyében, mint a községben. Tömeges erőt csak corporativ szervezet által adhatunk az önkormányzatnak. A nemzetet lehetőleg az összes polgárokban kell activ államalanynyá szervezni. A népélet minden izében rendszeresen ápolni kell az állami gondolatot és érzetet. A törvények által állított külső korlátok csak félig szüntetik meg az anarchiát; a polgárok lelkében kell azt egészen megszüntetni.

Helyesen tette ennélfogva az 1888-diki angol megyereform, hogy a corporativ alakzatot fölvette az önkormányzati rendszerbe az ingyenes államhivatal mellé. Ezt a szervezeti teljesség már rég követelte. De midőn a megye kormányzatának súlypontját is a corporativ alakzatba helyezte, akkor szakított az angol önkormányzat századok által szentesített elvével s az önkormányzat jogi oldalát emelte a kötelesség fölé. Az ingyenes államhivatal domináló állását meg kellett volna hagyni. A haladás minden barátja óhajtotta, hogy az angol önkormányzat demokratikusabb alapra legyen fektetve. De ezt a régi elvnek (az ingyenes államhivatal domináló állásának) megtartása mellett kellett volna tenni. S midőn az angol törvényhozás ezzel az elvvel szakított, akkor egyúttal az önkormányzatba fölvett új elemeknek megérdemlett vagy meg nem érdemlett állami szegénységi bizonyítványt állított ki.

A közigazgatási munkát teljesítő ingyenes államhivatalt az állami önkormányzat corporativ alakja (közgyűlés) választás által tölti be. Az állami önkormányzatban azonban az ily választás egészen mást jelent mint a társadalmi önkormányzatban. Egy részvénytársaság a maga *saját* hivatalnokait választja, ezeknek magánjogi meghatalmazást ad. Az állami önkormányzati közön-

ség államhivatalnokokat választ, kik mint ingyen szolgáló organumok, az államnak helyi önkormányzatát gyakorolják. Az állami önkormányzat tiszteletbeli hivatalnokait választó megyei és községi közönség épp oly kevéssé választ *saját* hivatalnokot, miként a választókerület nem választ *saját* országgyűlési képviselőt. S miként a választókerület a nemzetnek, mint activ államalanynak parlamenti szervezetét alkotja a választás által, úgy a hivatalnok-választást gyakorló megye és község ugyanannak önkormányzati szervezetét.

Az állami önkormányzatnak tiszteletbeli hivatalnokait (a békebirákat) Angliában a kormány nevezi ki. E példa az állami önkormányzat demokratikus irányú szervezetében nem utánozható. Az ingyenes államhivatalnak és az önkormányzati közönségnek egy erőteljes erkölcsi egyéniséggé kell lenni, a mi csak az állami önkormányzat tiszteletbeli hivatalnokainak választása által érhető el.

Megjegyzendő egyébiránt, hogy itt sem a kinevezés, sem a választás nem veendő bureaukratikus értelemben. Az élethivatásos hivatalnokot (bureau-i elem) a kinevezés, illetőleg a választás teszi azzá, a mi. Az ingyenes államhivatalt gyakorló önkormányzati néporganum viszont már ilyen az életviszonyok természetes fejlődése által. Akár a kinevezés, akár a választás csak megkeresi és megtalálja őt; csak a pontot teszi föl az élet által irt »i«-re. A népélet maga teremti a maga organumait, a kik által a nemzetnek parlamenti, esküdtszéki és önkormányzati szervezetében államilag activvá lesz. A kinevezés, a választás, vagy az esküdtek összeirása csak köztekintélylyel constatálja a néporganum létét, mint a fémjelzés az ékszernek arany vagy ezüst tartalmát. De maga ez a constatálás nagy lélektani szerepet játszik a politikában. Tegyük föl, hogy a kinevezés még jobban megtalálná a nemzeti élet fénylő csucsait, mint a választás, és hogy azokat vinné a képviselőházba, a kikben a népélet legtökéletesebb kifejezésre jut, s a kik ennélfogva a nemzet parlamenti szervezetének természetes organumai. Egy ilyen nagyon tökéletes, de kinevezett képviselőház hasonlítana egy remek, de élet nélkül való márványszoborhoz. Az önkormányzatban is az államot a népélettel csak maga a nép képes összekötni. Nem elég, hogy a nép-

organum a nemzetnek hármas állami szervezetében az őt megillető helyre jusson; a nép szemének kell őt megtalálni, és a nép kezének oda állítani.

Egy nagyon elterjedt tévedéssel szemben hangsulyozom, hogy a polgárok választása épp úgy állami tény mint a kormány kinevezése, mert a politikai jogot gyakorló polgár épp úgy maga az állam mint a kinevezést teljesítő kormány. Ennélfogva a francziák egészen fölöslegesen tépelődtek a *Ducrocq* által említett 12 systémán keresztül a fölött, hogy a községi elöljárónak egyfelől mint a communalis associatio fejének, másfelől mint a kormány képviselőjének és agensének állásában lévő ellentétet e hivatal betöltésének valamely módjával kiegyenlítsék;[1] mert a választás mind az állami, mind a társadalmi organisationak alapalakja, s így magában hordja a kiegyenlítést. Az észak-amerikai Egyesült-Államok elnökét a polgárok választják. Helyes-e ez vagy nem, az ide nem tartozik. De az bizonyos, hogy e választott hivatalban van annyi állami tartalom, mint bármely kinevezett községi elöljáró állásában. Nagy tévedés a választásban akár az állami jelleg ellentétét látni általában, akár pedig különösen a kormányhatalmi szervezet egységének megrontóját.

Azon körülmény, hogy az állami önkormányzat tiszteletbeli hivatalnokai az önkormányzati közönség által választatnak, éppen nem árt azok fönebb hangsulyozott domináló állásának. Csakhogy a választást ne értelmezzük társadalmi, magánjogi megbizásnak, mint egykor az utasítással ellátott országgyűlési követeknél. A polgárok által az államjog körében történő választások nem az ő joguk, sőt nem is az ő tényök. Ők a nemzeti jogot gyakorolva, a nemzeti tényt alkotják meg. A társadalmi választásoknál egyik alany a másikra jogot, hatalmat átruház. Ez származékos hatáskörre és alárendelt organumra vezet. Az állami választásoknál nincs semmi átruházás, sőt külömböző jogalanyok sincsenek, hanem csak egy jogalany: a nemzet, mint állam. Ennélfogva az állami választások nem több alany közt fönforgó jogviszonyok, hanem eszközei annak, hogy a nemzet mint államalany construáltas-

[1] I. m. I. k. 177. lapon.

sék. A választott államhivatalnoknak joga épp oly kevéssé származékos jog mint a modern nemzetképviseleté, ennélfogva a választók irányában nem is vezethet alárendeltségre, kivéve kerülő úton, a fizetés által; de itt tiszteletbeli hivatalnokokról van szó. Hogy a tiszteletbeli államhivatal az önkormányzati közönséggel egy ethikai egyéniséggé legyen és állandóan ilyen maradjon, a nobile officiumot teljesítő államhivatalnokoknak oly számarányban kell lenni körülbelül, mint az angol megyében a békebirák. Ha kevesen vannak, nem képesek az államot a népélettel összekötni. A politikában nem áll az, hogy a mit kevesen elvégezhetnek, azt ne tegyék sokan. Sőt ellenkezőleg, annyinak kell részt venni abban, hogy az valóban a nemzet tette legyen. Hisz egy ember is alkothatna jó törvényt, de hogy a törvény a nemzet alkotása legyen, ahhoz a polgárok millióit átkaroló parlamenti szerkezet szükséges. Így van a dolog a közigazgatásban is. A népélet közigazgatásilag activ csak számos néporganum által lehet. S ezekben is csak akkor, ha a választások gyakrabban, pl. három évenkint, ismétlődnek.

Ma a közigazgatás szaktudomány. Ennélfogva az állami önkormányzat ingyenes hivatalnoka mellé élethivatásos, fizetéses hivatalnokot kell adni, hogy az utóbbi a közigazgatási ügyeket földolgozva, amazt véleményével szakszerűen támogassa.

A franczia közigazgatási jogtudomány háromféle államhivatalnokokat külömböztet meg: *a)* autorités, a kik döntenek, parancsolnak, *b)* employés, a kik az ügyeket a döntésre előkészítik, *c)* agents, a kik a parancsot végrehajtják.

Ezen kategoriákkal operálva, azt mondhatjuk, hogy az employé szerepe teljesen az élethivatásos, fizetéses bureaui elemre ruházandó, az autorité kizárólag ingyenes államhivatal (néporganum) legyen, az agent teendői a mai viszonyok mellett túlnyomólag fizetéses organumok által teljesítendők, de kivánatos, hogy ezek mellett tiszteletbeliek is alkalmaztassanak.

Míg a régi angol selfgovernmentben a bureaui elem nagyon is fejletlen maradt, addig Poroszországban részint mint elnökség (pl. a Landrath a Kreisausschussban), részint mint a per majora capitum határozó önkormányzati collegiumok egyenlő jogú szavazó tagja (Provinzialrath, Bezirksausschuss) messze túlterjeszkedett a fönt jelelt korlátokon.

Ennek a véleményző, referáló fizetéses, bureaui elemnek országosan egységes igazgatása a kormány kezében összpontosítandó. Ezek kormányhivatalnokok, nem tartoznak az önkormányzathoz, hanem ezt csak külsőleg támogatják, a kormány által kinevezendők, és czélszerűség szerint az egész országban bárhol alkalmazandók. Ma talán már szót vesztegetni is fölösleges annak bizonyítgatására, hogy az élethivatásos államhivatalra a választás nem alkalmazható. Nincs veszélyesebb, mint a polgárokat arra szoktatni, hogy kenyérpályákat osztogassanak az államban, mert utoljára magát az államot is egy nagy kenyérkereseti intézménynek tekintik. Hová vihet ez az irány, arra nézve elrettentő például szolgálhat az amerikai spoilssystem, és a hivatalok rotatiója. Ruházzanak át a polgárok kötelességet, a mi ethikailag emel, de ne rendelkezzenek sok ezer család kenyeréről, a mi az élethivatásos hivatalt magánérdekeknek szolgáltatja ki, irigykedésre, áskálódásra vezet.[1])

A kormány által országosan igazgatott bureaui elemnek még az a nagy előnye is van, hogy az állami önkormányzatot kiemeli elszigeteltségéből, ápolja az államigazgatás gondolat-, akarat- és cselekvényegységét, a nélkül, hogy mint puszta véleményező factor, árthatna akár a helyi viszonyok tekintetbe vételének, akár az önkormányzat függetlenségének. A birói függetlenségnek sem árt a kormány által kinevezett s a biró mellé adott szakértő.

Az élethivatásos hivatalnak gazdászati alapja a fizetés. Az ingyenes államhivatal gazdászati alapjáról a népélet természetes fejlődése gondoskodik. A középkorban csak a földbirtok adott független állást. Csakugyan ezen alapon fejlődött ki a magyar és angol önkormányzat, a mit nagy tévedés feudalismusnak mondani, mert nem az állami jogok lettek abban birtokjogokká, hanem épp megfordítva, a birtok vitetett államszolgálatba.

De bármily fényes szerepet játszott a magyar és angol földbirtok az állami önkormányzat történetében, ezen álláspointon többé nem maradhatunk. A nemzetgazdászat mai tel-

---

[1]) Mikor *Montesquieu* a hivatalnokválasztást magasztalta, akkor a hivatal mint polgári kötelesség lebegett előtte, nem pedig mint életpálya.

jesebb kifejlődése folytán, mind a három termelési tényezőt: a természetet, a tőkét s az emberi munkát az állami önkormányzat gazdászati alapjává kell tenni, mert mind a három képes önálló társadalmi állást biztosítani. Minél inkább sikerül ezen tényezőket, mint az állam helyi önkormányzatának alapjait, organicus egységbe foglalni, annál inkább útját szegjük a társadalmi érdekek egyoldalú közigazgatási befolyásának. Minden élethivatási körben folyni kell az államképző lélektani processusnak, mely az embert a társadalmi érdekharcz fölé emelve, igazi állami lénynyé, egész emberré teszi.

A földbirtokost, főleg a középkorban, mikor a gazdászati szenvedélyek még aludtak, könnyű volt ingyenes államszolgálatba vinni. Sokkal nehezebb erre bírni korunkban a tőkét és munkát. De ha nem akarjuk, hogy a modern nemzetállam áldozatul essék az anarchiának, akkor kényszerítenünk kell az embereket arra, hogy valahára megértsék, hogy az idő nemcsak pénz, hanem a nemzet is, mert ha nincs időnk a nemzet állami munkájának teljesítésére, akkor a nemzet mint állam nem is folytathat életet. *Rousseau* több, mint száz év előtt följajdult, hogy vannak természettudósaink, mérnökeink, vegyészeink, csillagászaink, költőink, zenészeink, festőink, de polgáraink nincsenek, vagy ha volnának is még itt-ott, elhagyott vidékeken, nyomorultan és megvetve vesznek el.[1])

Ma, az ú. n. állampolgári szervezet korában, ismét kérdezhetjük: vannak-e még állampolgárok; vagy talán már maga az állam is csak egy részvénytársulat? Annyi bizonyos, hogy a kinek nincs ideje ingyenes állami munkára, az nem is állampolgár.

Az ingyenes államhivatal és a corporativ önkormányzatnak egymáshoz való viszonya röviden a következő:

Az állami önkormányzat sulypontja nem a corporativ alakba, hanem az ingyenes államhivatalba helyezendő. A corporativ önkormányzat (pl. megyei közgyűlés) teendői következők: *a)* önkormányzati költségvetés és számadás, *b)* statutumalkotás, *c)* ingyenes államhivatalnokok választása, *d)* saját területén a közigazgatás ellenőrzése, *e)* az administration consultative gyakorlása.

---

[1]) Discours sur les sciences et les arts. Seconde partie.

Ellenben az önkormányzati testnek egész kormányzása, minden az önkormányzat körébe tartozó concret döntés, különösen a közigazgatási biráskodás önkormányzati gyakorlása, az alsóbb önkormányzati hivatalnokok kinevezése és fegyelmi ügye a nobile officiumot teljesítő államhivatalnokok körébe tartozik. E hivatalnokok vagy egyenkint kormányozzák a megyét, vagy kisebb-nagyobb, vagy egyetemes gyüléseikben, mindenütt a fizetéses, szakszerü bureaui elem támogatása mellett.

Az activ államigazgatás tehát egészen a tiszteletbeli államhivatal föladata. A corporativ önkormányzat azt sem mint közgyülés nem gyakorolja, sem bizottságai, sem *saját* hivatalnokai által. Vannak a corporativ önkormányzatnak ily saját hivatalnokai (iktató, kiadó, számvevő), valamint a tanácskozást előkészítő bizottságai is, de ezek a megyét és községet nem kormányozzák.

Az állami önkormányzat ingyenes hivatalnokai közvetetlenül a kormány rendelkezése alatt állva kormányozzák a megyét és községet. Nem a corporativ önkormányzat utján, hanem közvetetlenül a ministeriumtól kapnak rendeleteket és utasításokat, a melyek azonban a corporativ alakzattal is közlendők. Egy szóval, az állami önkormányzat ingyenes hivatala jogilag úgy alá van rendelve a kormánynak, mint akár a franczia préfet, de tényleg sokkal függetlenebb, éppen mivel ingyenes.

E szervezeti elvek valószinüleg ellenvetésekkel fognak találkozni. De soha sem szabad felednünk, hogy itt nem egy önmagában befejezett és magában megálló *társadalmi* önkormányzati testről van szó. Az *állami* önkormányzat megszünik állami lenni, ha az magában megáll és befejezett. A corporativ önkormányzat és ingyenes államhivatal tehát ethikailag összekapcsolandó, de ez a dualistikus szervezet teljesen befejezett egységgé csak az egész államot képviselő kormány által lehet. Ettől az elvtől eltérve, társadalmi önkormányzatot szervezünk az államban. Igaz, hogy a régi magyar megyei önkormányzat más elven nyugodott. Csakhogy abban a félig öntudatos korban nem vonták az emberek a szervezetben rejlő

elvnek consequentiáit, s a társadalmi egoismus sem fenyegette az államot vizözönnel. A magyar megye nem volt oly tökéletes szervezet, mint az angol selfgovernment, de eredménye épp oly jeles volt, mert közszellemben kezeltetett. A régi angol önkormányzat a kifejtett szervezeti elmélettől főleg a corporativ alakzat hiánya által külömbözik, az újabb (1888) viszont éppen azáltal, hogy túlsulyt ad a megyei tanácsnak (a corporativ alaknak) az ingyenes államhivatal fölött.

Itt egy megjegyzés teendő, a mely tulajdonképen az állami önkormányzat fogalmára vonatkozik, de csak a szervezettel kapcsolatban érthető. Gyakran a nobile officiumot azonosítják az állami önkormányzattal. Ha ez csak olyféle mondás, mint pl. az, hogy a tiszta levegő maga az egészség, akkor nincs ellene kifogás. De fogalmi azonosság a kettő közt nincs. Ingyenes államszolgálat és ingyenes államhivatal van az állami önkormányzaton kivül is. Viszont fogalmilag a fizetéses organum sincs kizárva az állami önkormányzatból. De ez nem csökkenti az ingyenes államhivatal szervezeti jelentőségét az önkormányzatban.

Dr. O. von Sarwey az ingyenes államhivatalt az önkormányzattal fogalmilag azonosítva, az egész állami organismust egyoldaluan és csonkán construálja. Szerinte a tiszteletbeli hivatal és a bureaui elem az egész államot átkaroló megkülönböztetés (eine durchgreifende, das Gesammtleben des Staats mitbestimmende Unterscheidung).[1] — Hogy ez a megkülönböztetés logikailag nem szabatos és nem kimerítő, azt bizonyítja a fizetéses parlamenti minister, a ki se nem bureaukraticus, se nem tiszteletbeli, se nem önkormányzati hivatalnok. Kimerítő, azaz: mind a három hatalmi ágnak minden alakzatát és fokozatát átkaroló megkülönböztetés a bureaui elem és a néporganum. *Sarwey*-nél is a logikai fölosztás egyik ága a bureaui elem, de annak másik ága, az ingyenes hivatal, sokkal szükebb, mint a néporganum. Nincs oly állami organum, a melyre a bureaui hivatalnok és a néporganum kategoriája fogalmilag, sőt világtörténetileg alkalmazást ne nyerne, és

[1] Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 1883. II. kötet, 259. lapon.

pedig mindig kimerítően. Minden bíró vagy hivatalnokbíró, vagy népbíró. Láttunk bureaukratikus (azaz a népélettől külön vált) hadsereget, de láttuk azt is, hogy az állam a maga katonai szervezetében is egy volt a néppel. A parlamenti minister, és az észak-amerikai Egyesült-Államok elnöke néporganum, viszont az absolut fejedelem ministere bureaukratikus hivatalnok. Ugyancsak Észak-Amerikában az időről-időre ezerenkint kisöpört hivatalnokok,[1]) bár fizetésök van, éppen nem mondhatók bureaui elemnek, inkább a néporganum torzképei, de mint ilyenek is logikailag *Sarwey* ellen bizonyítanak. Végűl a néporganum és a bureaui elem kimerítő megkülönböztetése alkalmazható még a parlamentre is, a melyet ugyan kiváló értelemben néporganumnak szoktunk tekinteni s méltán, de éppen nincs kizárva a lehetőség, hogy egy parlament az élethivatásos hivatal bureaukraticus jellegét öltse magára, sőt korunkban ez a lehetőség majdnem fenyegető veszélylyé lett.

Az állami önkormányzat ingyenes hivatalnoka közvetetlen (nem közvetett) államhivatalnok. Ez a mondottakból következik. Csak államigazgatás van és magánigazgatás. Tehát csak államigazgatási és magánigazgatási hivatalnok lehetséges. Az államigazgatási hivatalnok tisztán állami jelleggel bír, akár a központi kormányszervezetben alkalmaztassék, akár az államnak helyi működésében. Az angol békebíró állása épp úgy teljes mértekben állami, mint az angol ministeré. Az állami önkormányzatban nincs semmi egyébb, mint állam, tehát annak hivatalnoka sem lehet egyéb, mint államhivatalnok. És pedig közvetetlen hivatalnoka az államnak, mert maga a közigazgatási önkormányzat is nem helyi képviselője vagy megbízottja az államnak, hanem maga az állam. Az államnak helyi élete úgy közvetetlen, mint annak egyetemes országos élete. Általában az állam egész belső szervezete lényegileg közvetetlen mindenütt. A személyes lét a maga belső életében nem is lehet más. A parlament nem képviseli, hanem vezeti a nemzeti gondolat és akarat fejlődést az összes polgárokban. Valamint az egyes ember belső életét nem lehet képviselni, úgy az

[1]) Earl Grey — Graf Leo Thun: Die parlament. Regierungsform. 1863. 158. l. és Dupriez, i. m. II. köt. 127. és köv. ll.

államét sem. A kik azt tanítják, hogy a közigazgatási önkormányzat hivatalnoka ugyan közhivatalnok, de nem állami, azok azt föltételezik, hogy az állam és magánélet közt még van egy harmadik vidék, a mely nyilvánjellegű, mint az állam, de mégsem az állam. Ez az államnak beolvasztását jelenti egy magasabb kategóriába (teszem, *Bähr* Rechtsstaatja szerint a Genossenschaftba), mert miként lehet valaki köz —, de nem államhivatalnok, ha csak nincs egy magasabb gyűjtő fogalom, a melyben az állam, a közigazgatási önkormányzat és péld. egy fogyasztási szövetkezet egészen egy lábon állnak. A kik viszont a közigazgatási önkormányzat hivatalnokát államhivatalnoknak tartják ugyan, de csak közvetett értelemben, azok épp úgy mondhatnák, hogy a gondolkodás közvetett emberi működés, a szem közvetett emberi organum.

Az állami önkormányzat ingyenes hivatalának állami jellegűnek kell lenni nemcsak a jogászi logika szerint, hanem ethikai tartalma által is. Ezt csak oly szervezet eszközölheti, a mely az önkormányzatban minden gondolatot folytonosan az államra irányoz; és pedig az igazi államra, nem valami patrimonialis magánhatalomra. Hogy a porosz Gutsvorsteher e kelléknek meg nem felel, az kézzel fogható. A Gutsbezirkben folytathat életet a feudalis állam, de soha a nemzet mint activ államalany.

Az önkormányzat állami szervezetének kifejtett elveit a részletes kivitelben az önkormányzati egyéniséghez kell alkalmazni. Megye és megye közt is nagy és sokféle különbség van. Még inkább község és község közt a kis falutól a világvárosig. A jelentékenyebb városok a megyével egyenlő rangra emelendők. Sőt Poroszországban Berlin mint 13-ik tartomány szerepel. Mindazáltal a városoknak önálló törvényhatóságra emelésében nem kell nagyon pazarul eljárni; mert így a megyét minden városi elemtől megfosztanók. Egy pusztán falusi elemekből alkotott megye a modern népéletet nagyon egyoldaluan a modern államtól elmaradva tüntetné föl, s városi impulsus hiányában stagnatioba esnék.[1]) Viszont a kisebb város is

[1]) Dr. *Hermann Schulze*, Das preussische Staatsrecht. 1877. — 77. és 78. lap.

a megye kiegészítésére szorul. Az államigazgatás egysége végett is erőteljesen alkotott középhatóságok szükségesek, hogy a fölsőbb rendelet támpontot nyerjen és mintegy lélekzetet vegyen, mielőtt a legalsóbb organumok által végrehajtatnék.

Korunkban a népélet súlypontja mindinkább a városokba költözik. S épp a városban volt eddig az önkormányzat állami jellege leghalványabb. Általában minden községnek nagy hajlama van arra, hogy állam legyen kicsinyben. A *saját* ügy sohasem volt oly erős a megyében, mint a községben. Ki hallott valaha megyei polgárokról? De városi polgárokról még ma is beszélnek. Sőt van városi polgári öntudat és önérzet. Sokan ezt mint a helyi kapcsok erőteljes nyilvánulását örömmel látják. Csakhogy a helyi kapcsokat az állampolgárnak kell betölteni. A particularis polgárság mindig az állampolgárság csorbításával jár. Az állami önkormányzatot nem városi polgárok gyakorolják, hanem állampolgárok. A városoknak ezen nem a modern államba való particularismusát csak az ingyenes államhivatal győzi le, melynek tehát az önkormányzat corporativ alakja fölött városban még nagyobb tulsúlyt kell biztosítani, mint megyében, mert a corporativ alak magában még ápolja is a particularis polgárság szellemét.

Az állami önkormányzat szervezetében legveszedelmesebb az abstract egyenlőség s az egyéni jellegre nem tekintő sablónszerűség. Ilyen a franczia községi szervezet, a mely a községek közt nem kategorizál, magasabb és alacsonyabb szervezetű, szélesebb és szükebb jogkörrel bíró községek közt különbséget nem tesz.[1]) Sőt a franczia szenvedély, mindent egyformává tenni, annyira ment, hogy 1884. óta csak egy liszta van, a mely szerint az országos, a megyei, a járási és a községi képviseletek választatnak.[2])

Az állami önkormányzat szervezésének során nem szabad abból kiindulni, mintha az önkormányzati szabadság az önkormányzat alanyának vele született, ős eredeti joga lenne, a mely tehát egyformán volna megállapítandó. Ilyen jogai csak

---

[1]) Dr. Lukács György, A franczia közigazgatás szervezete. 1894. 55. lap. Csak Páris és Lyonnak van külön szervezete.

[2]) Batbie, i. m. III. k. 312. l.

az államnak és az embernek vannak. Az állam akár nagy, akár kicsiny, valamennyi egyformán souverain. S az ember is, mint ilyen, egyforma eredeti jogokkal bir. De az állami önkormányzat csak létalakja az államnak. Az állam úgy szervezi magát az önkormányzatban, a mint jónak látja. Bizhatja ezen szervezést az általa megállapított korlátokon belől magára az önkormányzati testre. De midőn az önkormányzati test maga magát szervezi, az is közvetetlen állami tett. Az önkormányzat által gazdagabbá, intensivebbé akarjuk tenni az államéletet; mig a francziák, midőn az önkormányzat egyenlő alapjogából indulnak ki, szegényebbé teszik az államot, mert ezen önkormányzati alapjogokat az államból tördelik le. Kétségbeejtő egy politika az, a mely az általános szavazatban előbb fölosztja az államot a polgárok közt, s azután az önkormányzati alapjogokban még egyszer fölosztja azt az önkormányzati corporatiók között. Minden politikai jog a nemzetnek mint activ államalanynak joga. Ennélfogva akár egyesre, akár corporatióra oly terjedelemben kell politikai jogot ruházni, a milyent a nemzetnek activ államalanynyá való szervezése kiván. Más mérték a politikai jogok megállapítására nézve nem létezik. Ez a mérték alkalmazandó az állami önkormányzat szervezésénél is.

Lehet, hogy egy állami önkormányzati test egészen külön szervezetet igényel. Ezt világvárosokra nézve a törvényhozások is elismerik, de előfordulhat másutt is. Midőn azonban hangsulyozzuk, hogy az állam mindenütt a concret viszonyok szerint szervezkedjék önkormányzatilag, ezalatt éppen nem értünk érdekek szerint való szervezetet. A legveszélyesebb a gazdagok és szegények ellentétét az állami szervezetbe bevinni. Ilyen Poroszországban még a falusi községben is alkalmazott Dreiklassensystem. Ellenben nagy befolyás biztosítandó a szellemi kitűnőségeknek az egész államszervezetben, s az állam helyi életében is. Ők aczélozzák meg a nemzeti öntudatot a kevesbé műveltekben, ő bennök van a szabadságnak és haladásnak ereje. A szellemi javak nem szülnek érdekellentéteket, sőt inkább a nemzetek és az emberiség egységét mozdítják elő. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy minden önkormányzati testet akként kell szervezni, hogy annak állami jó tulaj-

donságai kifejlődjenek, államtalan vagy államellenes sajátságai pedig megzaboláztassanak.

Említendő itt még a közigazgatási biráskodásnak önkormányzati szervezete. Az állami önkormányzat keretén belül a közigazgatási biráskodás háromféleképen szervezhető: *a)* vagy egészen külön organumot adunk neki, tehát olyant, a mely az önkormányzat elvére van alapítva, de a közigazgatási biráskodáson kivül egyéb hatáskörrel nem bír, *b)* vagy oly önkormányzati organumra bízzuk azt, a mely egyuttal activ közigazgatással foglalkozik, *c)* vagy olyanra, a mely az önkormányzatban az akaratképző, tanácskozó functiót (administration consultative, délibérante) teljesíti.

Ezek közűl egyedül az a szervezési mód felel meg a közigazgatási biráskodás lényegének, mely azt az activ közigazgatással köti össze, mert csak így érhetjük el a nagyszerü czélt, hogy a közigazgatásban a bírói módszer alkalmazása által az állam ethikailag teljes kifejlődésre jusson.

Miután a közigazgatási biráskodást még az állami önkormányzat hatásköréről szólva érinteni fogom, itt a szervezet szempontjából csak azt jegyzem meg, hogy úgy az angol selfgovernmentben mint a porosz önkormányzatban is a közigazgatási biráskodás az activ közigazgatással van összekötve. Említésre méltó, hogy Poroszországban 1883-ig csak első instantián (a Kreisausschussban) volt összekötve az activ államigazgatás a közigazgatási biráskodással, másodfokúlag pedig egy különbiróság működött, a mely activ közigazgatással nem foglalkozott. 1883 óta azonban a Bezirksausschussban önkormányzatilag van összekötve az activ közigazgatás a közigazgatási biráskodással a második instantián is. *Gneist* befolyásán kivül bizonynyal a Kreisausschuss körében szerzett tapasztalás is közreműködött abban, hogy a porosz törvényhozás az activ közigazgatásnak és közigazgatási biráskodásnak összekötésében egy lépéssel tovább ment.

Francziaországban a közigazgatási biráskodásnak az activ közigazgatással való összekötését az *önkormányzat* keretén belül csak azon néhány ügyre nézve találjuk, a melyekben a maire gyakorol közigazgatási biráskodást. Bármily követésre méltó példája ez annak a szervezeti elvnek, hogy a közigazga-

tási biráskodás gyökereit a községben kell elágaztatni, ha annak teljes ethikai hatását akarjuk látni, mégis magában véve annyi, mint ha erdő helyett egy fát ültetünk a sivatag közepére. Találkozunk ugyan ezen kivűl is a franczia közigazgatási jogban az activ közigazgatásnak és a közigazgatási biráskodásnak összekötésével, de az önkormányzat keretén kivűl. Igy a ministerium, a préfet és sous-préfet közigazgatási birói hatáskörében. Általán a franczia közigazgatási jog arra látszik hajolni, hogy a közigazgatási biráskodás az administration consultative-vel legyen összekötve.[1])

[1]) *Batbie* i. m. VII. köt. 418—459. lap. E szervezet birálata és reformtervek: *Hauriou* i. m. 684. lap. Az utóbb nevezett író a rendes törvényszékeket is hajlandó a közigazgatási biráskodásba belevonni, a mi a franczia közig. jognak a forradalom óta követett irányával erősen ellenkezik.

Az állami önkormányzat hatásköre.

Itt az állami önkormányzat hatáskörének vezérelveiről lehet csak szó. Egészen máskép kell megállapítani az állami önkormányzat hatáskörét, mint a társadalmi önkormányzatét. A társadalmi önkormányzat alanya az állammal szemben külön jogalany; a társadalmi önkormányzat hatásköre az állami hatáskörrel szemben önálló jogkör. Mikor tehát a társadalmi önkormányzat hatáskörét megállapítom az állammal szemben, akkor két jogalany és két jogkör közt fönforgó külső viszonyokat, az enyim és tied kérdését rendezem.

Viszont az állami önkormányzat alanya az állammal szemben *nem* külön jogalany. Az állami önkormányzat hatásköre az állami hatáskörrel szemben *nem* önálló jogkör. Az állami önkormányzat hatáskörét tehát nem is az állammal szemben állapítom meg, hanem inkább magát az államot szervezem ebben a hatáskörben. Itt tehát nincs is szó két alanynak és két jogkörnek külső viszonyáról, hanem egy alanynak, tudniillik a nemzetnek, mint activ államalanynak, belső közjogi és ethikai szervezéséről. Ennélfogva az állami önkormányzat hatásköre sohasem lehet az enyim és tied kérdésévé, mert ugyanazon egy alanynak belső életében e kérdés elő nem fordulhat.

A mondottakból következik, hogy a társadalmi önkormányzat hatásköre *anyagilag* megállapítandó, vagyis megállapítandók az abba tartozó ügyek. Így egy urodalom kormányzása és igazgatása egészen azon physikai vagy jogi személyt illeti, a kié az urodalom; viszont ennek területén a közbiztonság fentartása, vagy a gondoskodás arra nézve, hogy ott a

közegészségügyi törvény alkalmaztassék, egészen az állami hatáskör föladata. Az állami önkormányzat hatásköre nem így állapítandó meg. *Állami önkormányzati ügyek nincsenek, hanem az államigazgatási ügyek túlnyomó részének van önkormányzati oldala.* Ezeket az ügyeket tehát mind a központosítás, mind az önkormányzat szempontjából államigazgatásilag föl kell munkálni. Ennélfogva az államigazgatás két alakja: a kormány és az önkormányzat nem foglalkozik különböző tárgyakkal, hanem ugyanazon tárgyakra nézve, de különböző módon érvényesítik azok az állameszmét és államérdeket. Ezen *alaki* megállapítása a központi és a localis államigazgatás hatásköreinek gyakran összeesik a kormányzás és igazgatás kategóriáival. Vagyis a központi államigazgatás (a ministerium) kormányozza a közigazgatási ügyet, a vidéki államigazgatás (megye, község) administrálja azt. Mindazáltal ezt föltétlenül állítani nem lehet, mert vannak administrativ teendők is, a melyek a kormányra bizandók, illetőleg a vidéken működő kormányközegekre.[1])

Igaz, hogy az államigazgatásnak anyagi fölosztása a kormány és az önkormányzat közt, egyszerű, átlátszó szervezet, míg viszont bármely ügykör centralistikus és önkormányzati oldalának szervezése complicált, egyszerre nem codificálható, folytonos fejlődésben levő. De ilyen az élet is. A természet alkotásai annál complicáltabbak, minél magasabb fejlődési fokon állnak. Nagyon könnyű volna szervezni az államot, ha annak szervezése csak az enyim és tied körvonalozásából állana.

A kormány és önkormányzat hatásköreinek anyagi szétválasztása nem elszigetelt jelenség a tudományban. Csak egy lánczszem a magánjogias széttagolásban. Így *Stein* az államfőt és a szorosabb értelemben vett kormányt szétválasztva, a legfontosabb dolgokat kiszolgáltatja a személyes hatalomnak. Szó van a kormányzás és az administratio elkülönítéséről magában a kormányszervezet körében is, a minek előképét tévesen látják többen az angol rendszerben, mert Angliában a legmagasabb kormányzásból szinte észrevehetetlen és sehol ketté nem sza-

---

[1]) *Kautz Gyula*, A politikai tudomány kézikönyve, 1877. 339. lap, jegyzet.

kított átmenet van az administratióra. Nyilvánul a magánjogias széttagolás a hatalmi ágak elválasztásában is, a menynyiben az minden áron megvalósítandó elv gyanánt hirdettetik. Egyik legveszélyesebb symptomája ennek az iránynak a közigazgatási biráskodásnak elkülönítése a közigazgatástól. És végül a kormánytól anyagilag elkülönített jogkört nyer az önkormányzat s mint önálló hatalmi ág a Tribunal des conflits oltalma alá kerül.

E magánjogászi széttagolással szemben az állami önkormányzati hatáskör, mint az egységes államigazgatási hatáskörnek kiegészítő része tüntetendő föl, ennélfogva a kormány és önkormányzat közt fölmerült illetőségi kérdések az államigazgatás keretén belül intézendők el, természetesen birói módszer szerint contradictorius eljárásban.

A kifejtett elvek alkalmazandók a kormánynak az állami önkormányzat fölött és a fölsőbbfokú állami önkormányzatnak az alsóbb fölött (pl. megyének a község fölött) gyakorlandó fölügyeletére.[1])

Először is kerülöm azt a kifejezést: »állami fölügyelet az önkormányzat fölött«; mert e kifejezés az államot és az önkormányzatot, mint két külön alanyt, föltételezi, a melyek közül az egyik fölügyel a másikra. Ámde az állami önkormányzat maga az állam, s midőn arra az állam fölügyel, akkor önmagát ellenőrzi, és gyakorolja ezen ellenőrködést nem csak egyetemes országos alakban a kormány által, hanem önkormányzatilag is. »Az állam fölügyelete az önkormányzat fölött« csak akkor szabatos kifejezés, ha ezen fölügyelet tárgya alatt a társadalmi önkormányzatnak valamely alakját értjük, tehát az államtól különböző, de annak alárendelt alanyt.

Ha az állami önkormányzat hatáskörét, mint a kormánytól anyagilag különválasztott jogkört állapítjuk meg, akkor az arra vonatkozó fölügyeletet is kiforgatjuk lényegéből és olyanformává teszszük, milyen a magánosok fölött gyakorolt állami fölügyelet, vagyis negativ szerepre szorítjuk; mert saját jog-

---

[1]) Utalok e tárgyat illetőleg *dr. Rényi Józsefnek:* »A helyi önkormányzat és a fölötte gyakorolt állami felügyelet« czímű jeles értekezésére.

körén belül ki-ki tesz a mit akar, csak a jogkör határát át ne lépje. A társadalmi önkormányzatra vonatkozó állami fölügyeletnek ily negativ szerepre szorítása teljesen indokolt is, de a legnagyobb fonákság az az állami önkormányzat tekintetében. Mégis csak különös lenne az, hogy az államnak ne legyen joga fölügyelni arra, hogy ő maga magát czélszerűen igazgatja-e a közigazgatási önkormányzatban. Ez annyi volna, mint ha az egyes embernek is csak negativ fölügyelete volna önmagára nézve; pl. arra szabad volna fölügyelnie, hogy lábai ne bitorolják a kezek functióját, de ha arra is kiterjesztené figyelmét, hová és merre viszik őt lábai, sőt e tekintetben még parancsolna is lábainak, akkor jogsértést követne el. Ily képtelenséget nem kellene alkalmazni arra a nagy emberre sem, a melyet államnak nevezünk.

Ha a közigazgatási önkormányzat jogkörét anyagilag állapítjuk meg, s ezzel szemben az államot negativ fölügyeletre korlátoljuk, akkor az önkormányzati határozatok ellen csak akkor lenne helye felebbezésnek, ha az önkormányzat az említett jogkört átlépné; e jogkörön belül viszont az souverain volna és tehetne a mit akar.

És csakugyan el van terjedve az a nézet, hogy a felebbezés megengedése az önkormányzat korlátolása. De ez a nézet a már annyiszor érintett fogalomzavarból ered, az állami és társadalmi önkormányzatnak egy határozatlan ködös alakká való összeolvasztásából. Bizonyos, hogy a társadalmi önkormányzat (pl. egy részvénytársulat önkormányzata) annál kevesebb, minél többször lehet ellene felebbezni az államhoz; mert itt a felebbezés a társadalmi jogkör tartalmát átviszi az állami jogkörbe. De az állami önkormányzatnak nincs az államtól külön jogköre, tehát a felebbezés azt nem is csökkentheti. S valamint egy az állami jogkör, úgy egy az állami munka is. Kormány és önkormányzat ezt az egységes állami munkát teljesíti. Tulajdonképen az állam, a nemzet teljesíti azt. Ha valaki egy értekezést ír és később azt fölülbirálja, ezt mindig ugyanazon én teszi ugyanazon műnek különböző phasisaiban. Az állami önkormányzat teljesen marad az, a mi, ha minden határozata ellen jogi és czélszerűségi szempontból felebbezni lehet is, mert hisz mindig ugyanaz a nemzet mint államalany

foglalkozik a dologgal, csakhogy más organumok által és másformákban, hogy műve minél tökéletesebb legyen. Ha a nemzet mint egyetemes államszervezet fölülbirálja azt, a mit particularis államszervezetben tett, az által az utóbbi szervezetben. semmivel sem csökkent a nemzetnek activ államalanyisága.

Sietek a mondottakra nézve megjegyezni, hogy azok egyedül az állami önkormányzati hatáskör lényegének megvilágítására szolgálnak. Egyáltalán nem akartam azt állítani, hogy az önkormányzattól való felebbezés korlátlansága politikailag is helyes. Minél több ügynek végleges eldöntését bizhatjuk az államnak önkormányzati alakzataira (a megyére és községre), annál jobb. Mennyire terjed ez a lehetőség, azt csak a concret viszonyok tekintetbe vételével lehet megállapítani. Egy még ki nem próbált önkormányzati szervezet irán t vak bizalommal ne legyünk. A helyi érdekek és személyes viszonyok nagy részrehajlásra vezethetnek, sőt a legkiállhatatlanabb zsarnokságra. E veszélyt csak teljesen kiépített és contradictorius eljárás által tárgyilagosságra nevelt önkormányzat képes kikerülni. De még ekkor is szükséges lesz egy távol álló és a helyi viszályoktól ment hatalomnak ellenőrködése.

Az állami önkormányzati hatáskör anyagi megállapításának legdivatosabb módja az, mely a helyi érdekeket említi azon hatáskör anyaga gyanánt. Nincs ennél képtelenebb tétel a politikában és nincs olyan sem, a melylyel gyakrabban találkoznánk. A társadalomban nagy szerepet játszik a helyi érdek és itt van annak jogosultsága is. Az államigazgatásnak vannak országos ügyei, vannak helyi ügyei is, de helyi érdekei nincsenek és fogalmilag sem lehetnek. Ez egyformán áll az államigazgatás mindkét alakjára, a kormányra és önkormányzatra, mert mind a kettőben az államigazgatásnak az egészet átkaroló lényege van. Az államigazgatás a helyi ügyben is mindig az egésznek érdekét törekszik előmozdítani. Igy az egész nemzet végett emeli a fővárost és a vidék culturális pontjait. Az állami önkormányzat megszünnék »állami« lenni, ha a helyi ügyet helyi érdekké változtatná át; de megszünnék egyszersmind modern közigazgatás lenni. A középkor helyi érdekek mozaikja volt, melyek egymással viszálykodhattak, de az egészszel, ennek fejletlensége miatt, nem igen jöhettek érdekellentétbe. Ma a

helyi érdek lehet egyszersmind az egésznek érdeke, de állhat azzal a legélesebb ellentétben is. Ép ez az ellentét szülte részben az államigazgatás és a magánigazgatás különválását. A modern államigazgatás tiszteletben tartja az egyéni szabadság védelme alatt álló helyi érdeket, de csak az egészért működik.

Az állami önkormányzatnak formailag teljesnek kell lenni. Az államigazgatás három formában működik; tanácskozik (admin. consultative), cselekszik (activ közigazgatás), és a közigazgatási biráskodást gyakorolja. Az állami önkormányzat csak akkor mondható közigazgatásilag teljesnek, ha mindezen functiókban részt vesz.

Az állami önkormányzatnak ezen közigazgatási teljességéhez járul még egy alkotmányjogi attributum, mert biztosítékul szolgál minden törvénytelen hatalom ellen. Igaz, hogy az önkormányzat legfőbb jelentősége akkor is megmaradna, ha alkotmányellenes kisérletek nem léteznének a világon, mert hisz önkormányzati szervezet nélkül a nemzetnek activ államalanyisága nem lehet teljes, ez pedig önmagának czélja, mindazáltal az állami önkormányzatnak, mint alkotmánybiztosítéknak, jelentőségét sem szabad kicsinyleni.

Röviden szólni fogok tehát még az állami önkormányzatnak közigazgatási teljességéről (tanácskozó, activ igazgatási és közig. biráskodási functiójáról) és alkotmány garantiai értékéről.

Az administratión consultative az önkormányzati akaratképzéssel szokott együtt járni, de mint tanácskozás és véleményadás, már magában is fontos. A jól szervezett önkormányzati rendszer véleménye fölér egy tapasztalásban gazdag, független állásu államtanács véleményével, és ment azon hátrányoktól, a melyek miatt az államtanácsot a parlamenti kormányrendszerrel összeegyeztetni nem lehet.[1]) Az önkormányzatilag alakuló országos vélemény még az államtanácsénál is nagyobb sulyú, de ereje mint közvéleménynek van, mig az államtanács véleményénél a hivatalos forma lép előtérbe, hogy majd a ministerium elvi politikáját zavarja, majd annak felelősségét csök-

[1]) A franczia példa alig szolgálhat e tétel czáfolatául.

kentse. Ezenkivűl csak egy eset lehetséges még, hogy maga az államtanács lesz nullává.

Az állami önkormányzatot, mint tanácsadó organumot, nem kell összezavarni a helyi érdekképviselettel, mely szerint a megye vagy község választ országgyülési követet és ezt utasítással is ellátja. Az önkormányzat, a mely alkotja a parlamentet (ennek bármelyik házát), mindig helyi érdeket visz oda. Viszont a mely önkormányzat véleményt ad a parlamentnek, az maga emelkedik ki a helyi érdekkörből. A ki parancsol (sic volo, sic jubeo) az akaratlanul is igen könnyen a saját magánérdekének szolgálatába áll, de a ki capacitálni kénytelen, az bizonynyal eljut az államérdek álláspontjára. Azért az önkormányzati rendszer, mint az administratión consultative organuma, gyakoroljon befolyást a törvényhozási akaratnak alakulására, de sohasem lehet ezen akarat közjogi megállapítója és kifejezője, sem közvetve, sem közvetlenül. Ennélfogva, ha az országban levő összes megyei és községi önkormányzati szervezet ellenkező véleményben volna a törvényhozásnak alkotmányos organumával, ez csak erkölcsi súlylyal birna, és sem törvényalkotásnak közjogi akadályául nem szolgálhatna, sem közjogilag kötelező okot nem adna arra, hogy a képviselőház föloszlattassék és új választás elrendeltessék.

Az önkormányzati véleményadás a kormányrendelet törvényességére is kiterjed, s a corporativ alakzat (pl. megyegyűlés) erre vonatkozó véleménye az állami önkormányzat ingyenes hivatalnokának utmutatásul, erkölcsi támogatásul szolgálhat, de annak önálló kötelességét és önálló felelősségét éppen nem absorbeálja. Ennélfogva, ha a corporativ önkormányzat hallgat, vagy törvényesnek mond egy törvénytelen rendeletet, azért az önkormányzati államhivatalnoknak még sem szabad azt végrehajtani,[1]) s ha teszi, azért felelős. És viszont ha a corporativ önkormányzat törvénytelennek mond egy törvényes rendeletet, azt mégis végre kell hajtania, mert ő nem a corporativ alakzat közege, hanem az államnak bár helyi, de közvetetlen organuma. Ki-ki feleljen magáért.

---

[1]) Föltéve természetesen, hogy a törvénytelenség minden kétséget kizáró módon megállapítható.

A törvénytelenséget törvényességgé senki a törvényhozón kivül át nem változtathatja. A corporativ önkormányzat törvényes statutumait, mint alkotmányszerű közigazgatási jogot, a nobile officiumot gyakorló államhivatalnok köteles saját körében végrehajtani, de a törvénytelen statutumért felelős úgy az, a ki alkotja, mint az is, a ki azt végrehajtja.

Mig az administratión consultative-ben uralkodik a gondolat, addig az activ közigazgatásban uralkodik a tett.

Az activ közigazgatás lényegét az államigazgatási czélok megvalósítására irányuló rendszeres cselekvőség teszi. A közigazgatási cselekvőség e rendszerének elemei: akaratelhatározások, concret ügyek eldöntése, intézkedések, rendeletek, tilalmak, kényszer. Azonban nem ezen elemekben egyenkint, hanem azoknak rendszeres egészében van az activ igazgatás lényege. Az administration consultative, sőt általán minden államhatalmi kör csak időnként működik (hivatalos órákban, ülés-szakokban), csak az activ államigazgatás az, a mely nem szorítkozik hivatalos időre, nem várja beavatkozást igénylő esetek fölmerülését, nem tesz különbséget éjjel és nappal között, hanem működik szakadatlanul, mint az emberben a vérlüktetés. az állam kezdetétől fogva annak utolsó napjáig. Az activ igazgatásban van az államigazgatásnak és különösen az állami önkormányzatnak is súlypontja. Ha mindent elveszünk az önkormányzattól, de meghagyjuk neki a nobile officium által teljesített activ igazgatást, akkor még van önkormányzat. Ellenben ha mindent megadunk az állami önkormányzatnak, véleménynyilvánítást, statutumalkotást, pénzügyet, hivatalnok-választást, de elveszszük tőle az activ államigazgatást, akkor, legalább a politikus szempontjából, nincs önkormányzat, mert az ingyenes állami munka ugyan nem teszi az állami önkormányzat fogalmát, de abban van ennek politikai súlypontja. Activ államigazgatás nélkül pedig nincs rendszeres állami munka, tehát hiányzik a nobile officium tartalma.

Az állami önkormányzat politikai megsemmisítése volna tehát az, ha az activ államigazgatást a kormány bureaukratikus organumai teljesítenék, az önkormányzat pedig csak ellenőrizné ezek működését. Ily rendszer az állami önkormányzatot a tett erejétől fosztaná meg; gyakorlatból elméletté

változtatná azt, még pedig igen rossz elméletté, a mely össze volna téve hangzatos szavakból, sértett magánérdek boszujából, s a tapasztalatlanság naiv követeléseiből. Tudjuk, hogy világbölcsek, kik a mult században Francziaországban az absolut rendszer miatt a közügyeket csak távolról szemlélhették, mily állításokat koczkáztattak. Mit várhatunk a polgárok ezreitől, ha az activ közigazgatás gyakorlásának mérséklő befolyásától elszigetelt functióval ruházzuk föl őket. Az önkormányzat nem áll a kritika nagy szavaiból, hanem a mindennapi munka apró tetteiből. Lehetnek e tettek magukban véve jelentéktelen atomok, de a nemzet élő, öntudatos, ellenállásra képes szervezete éppen ilyen atomok millióiból áll. A ki edzeni akarja magát, annak magának is részt kell venni a tornában, és nem elég mások testgyakorlatait néznie és birálgatnia. Ne feledjük, hogy a parlamenti szószék hatalma tetterős önkormányzaton nyugszik. Az activ közigazgatást gyakorló angol és magyar megyék nagy erőt adtak az illető parlamenteknek, mig a centralizált országokban a nem található kamarák (chambres introuvables) keletkeztek. Méltatlan guny az, a mely a parlamenteket »csevegő intézetnek« nevezi. De ilyenné lesznek akkor, ha előbb az önkormányzatot változtatjuk át cselekvő intézményből csevegő intézménynyé, mert akkor a parlament beszélhet, de szavának hatalma nem lesz. Arra kell nevelni az önkormányzatban a polgárokat, hogy első sorban önmagukat ellenőrizzék az activ igazgatás gyakorlásában, és ne csak mindig más szemében keressék a szálkát.

Az állami önkormányzat közigazgatási teljességéhez számítottuk a közigazgatási biráskodást is. Itt ennek rendszeres dogmatikus kifejtése nem lehet föladatunk. Szorítkozunk tehát a nagyon vitás tárgynak az állami önkormányzattal való öszszefüggésére.

Az a kérdés, vajjon a közigazgatási biráskodás lényegileg közigazgatás-e (a mely azonban birói módszer szerint gyakoroltatik), vagy pedig birói functio?

Az e kérdésre adott felelettől függ más nagyfontosságú kérdések egész sorának eldöntése. Így ha a közigazgatási biráskodás birói functio, akkor az nem tárgya a közigazgatási ön-

kormányzatnak; csak sértett alanyi jog esetében van helye: és általán csak jogászi kérdés, a melynek az állam ethikai fejlődéséhez semmi köze; éppen azért ebben az esetben a közigazgatási biráskodás tárgykörét is elvileg, t. i. jogi elv alakjában kell megállapítani. Viszont ha a közigazgatási biráskodás lényegileg nem egyéb, mint birói módszer szerint eljáró közigazgatás, akkor az az állami önkormányzat legfontosabb föladatai közé tartozik, mert főleg az állam ethikai tartalmának kifejtésére szolgál, a mi csak önkormányzati szervezet mellett érhető el. Ebben az esetben nemcsak alanyi jogsértés esetében lehet annak helye, hanem bármely a közigazgatás keretén belől előforduló helytelen törvényalkalmazás kiigazítása végett, valamint a formál legalitas körén belől az *imperium* (mértékhatározás) igazságos gyakorlása végett is. Sőt *praeventiv* irányban, jogtalanság kikerülése végett, a közigazgatási ügy már kezdettől fogva birói módszer szerint tárgyalható. Végül ha a közigazgatási biráskodás nem egyéb, mint contradictorius alakzatba öltöztetett közigazgatás, akkor semmi alapja nincs annak, hogy a közigazgatási biráskodás tárgyköre általános jogi elv által állapíttassék meg. Az állam a maga souverain hatalmát oly formákban gyakorolja, a milyeneket alkalmazni jónak lát. Legmagasabb ethikai tökéletességét a közigazgatás terén minden esetre a contradictorius alakzatban a birói módszer által éri el. Hogy azonban e módszer mely esetekben alkalmazható, azt az állam dönti el ezen esetek taxativ megállapítása által épp úgy, mint az egyes ember saját jogkörén belől meghatározhatja, hogy bizonyos eljárási módot mely esetekben kiván alkalmazni; míg viszont, mint említém, ha a közigazgatási biráskodás a sértett alanyi jog orvoslására szolgáló birói functio, akkor alkalmazásának általános jogelvnek kell lennie, mint pl. a tulajdon szentsége.

Részemről a közigazgatási biráskodást lényegileg közigazgatásnak tartom, mert az ellenkező nézet sérti az állam souverain jellegét. *Lindgren* egyenesen párvonalat húz egyfelől az inasa közt, a kire házának gondozását bizta, másfelől a közigazgatás közt.[1]) Ez legalább őszinte beszéd. Az igaz, hogy a

[1]) W. E. v. *Lindgren*, Die Grundbegriffe des Staatsrechts. Versuch einer juristischen Construction des Staats und der Staatsgewalt. 1869.

jogeszme nem szorítkozik a formál legalitasra, hanem kiterjed oda is, a hol a közigazgatás a concret viszonyokat méltató belátás szerint jár el. E téren valóban jogi kötelessége a közigazgatási organumnak, hogy czélszerűen járjon el. Ennyiben a czélszerűség joggá lett, és pedig első sorban a közigazgatási organumot kötelező tárgyilagos joggá. De azért nem fogadható el azon állítás, hogy ez a kötelező joggá lett czélszerűség egyértelmű a törvényszerűséggel,[1]) mert a jogeszme a formál legalitáson messze túlterjed. Épp oly kevéssé helyes tehát azon további állítása *Lindgrennek*, hogy a közigazgatás csak positiv jogot érvényesít, miként a biróság, s hogy ennélfogva a közigazgatás és biráskodás közt csak az a külömbség, hogy az utóbbi kivételesen, t. i. jogi vita esetében jár el, míg az előbbi az állami akarat érvényesülésének rendes formája.[2]) Midőn *Lindgren* a közigazgatási organumot még a formál legalitason belől is alá rendeli a birónak, akkor legalább megmutatja, mi a végső consequentiája annak a tételnek, hogy a közigazgatási biráskodás lényegileg nem közigazgatás, hanem birói functio, s ezzel betetőzi a jogászilag construált államot, a mely azonban már nem állam, hanem csak »Annahme der Existenz eines anderweiten Rechtssubjects im Menschen«.[3]) Milyen állam az, a melynek létére syllogismusokkal kell következtetni, miként olykor a csillagászok számaikból következtetnek egy még nem látható csillagra. Az ily államnak senki sem érzi melegét, fényét. Nem ily államért küzdöttek Spartában, Rómában és itt a magyar földön.

A közigazgatási biráskodás bizonynyal hatalmas védője az egyéni jognak is, de első sorban az államért magáért van mint önczélért, hogy ezt mint erkölcsi világrendet tökélete-

16. lapon. E munka éles eszű birálata: *Schwarcz Gyula:* »Elemente der Politik« czímű művében 17. lapon.

[1]) U. o. 15. lap. Zweckmässigkeit ist, sofern man darunter das die Verwaltungsbeamten bei ihren Handlungen leitende Prinzip versteht, ebenfalls gleichbedeutend mit Gesetzmässigkeit.

[2]) U. o. 180—81. lapok. *Lindgren* e helyen az államhatalmi ágakra nézve is egészen sajátos tant hirdet, melyre azonban itt kiterjeszkedni nem lehet.

[3]) U. o. 73. l.

sebbé tegye s hogy a justitia a nemzetben constans et perpetua voluntas legyen. Mindez csak úgy érhető el, ha a közigazgatási biráskodás szervezete a népéletet önkormányzatilag minél inkább áthatja.

Végül méltatnunk kell az állami önkormányzatot, mint alkotmánybiztosítékot. Hazánkban ma a százados alkotmánybástyát kicsinyleni, sőt gunyolni szokás. A francziák viszont ily múlttal nem biró département-jokat alkotmánybástyává tenni óhajtják. Az 1872. évi február 15-iki törvény arra az esetre, ha a kamarákat törvénytelen hatalom szétoszlatná, rendeli, hogy valamennyi département conseil général-ja összeüljön és két megbizottat válaszszon, a kik a törvényes kormánynak és a kamaráknak az erőszak elől megmenekült tagjaival az alkotmányos rendet helyreállítani iparkodnak, időközben pedig a főhatalmat gyakorolják.[1])

Lehet-e bizni a franczia közjog ezen intézményében, az más kérdés; de a törekvés, önkormányzattal körülbástyázni az alkotmányt a legcentralistikusabb államban, minden esetre tanulságos.

A nemzeti szabadságnak alkotmányos rendje sehol sem oly erős, mint az önkormányzatban. Hatalmasak a nemzetek a tudomány- és művészetben, vagyis a szellemi munka által; hatalmasak az anyagi javakban, vagyis a gazdászati munka által; de leghatalmasabbak azon erkölcsi javakban, a melyek a polgárok állami munkája által fölhalmozódnak. Csak az szereti az államot, a ki annak ügyeivel foglalkozik. Miként a családban, úgy az önkormányzatban is az egyén a maga érdekeit idealis czéloknak rendeli alá. S miként a család traditioiban a nemzet él, úgy az önkormányzatéban is. Ezt akármelyik magyar megyének történetével be lehet bizonyítani. Korunk, a maga gazdászati egoismusában, a helyett, hogy a családi traditiok megőrzését demokratizálná, megveti azokat, mint sem a börzére nem vihető, sem munkabérré át nem változtatható dolgokat. Ugyanez az egoismus nagy veszedelemmel fenyegeti az állami önkormányzatot s ezzel az államnak ethikai jellegét. Jól mondja *Concha Győző*, hogy »az állam, mint

[1]) Batbie, i. m. VIII. köt. 179. lapon.

erkölcsi viszony, teljesen csak önkormányzat mellett létezik«.[1]) És ne feledjük, hogy semmi sem pusztul el könnyebben, mint erkölcsi tartalom nélkül való állam szabadsága.

Az állami önkormányzatban kifejlődött tetterő kiárad a társadalomra is, és ezt termékenynyé teszi, miként a Nilus áradása Egyiptom téreit. Így keletkezik a szabad társadalom mely önerejéből él, nem az állam gyámkodásából; és a mely csak igazságos vezetést vár az államtól, a többit maga teljesíti saját belső törvényei szerint. Az állami és társadalmi munkában megedzett polgárok a legnagyobb áldozatra készek az állam iránt. Viszont oly emberek, a kik a társadalomban legtöbbet várnak az államtól, a legkevesebb áldozatot hozzák az állam javára.

A *törvényes* engedelmesség irott malaszt marad, ha nincs kifejlett és régi gyakorlat által megerősödött önkormányzati rendszer. Minden bureaui elem *passiv* engedelmességre hajlik, és semmit sem tart nagyobb szerencsétlenségnek, mint ha senki sem parancsol neki.[2])

A törvényes engedelmesség tekintetében jogi és politikai tévedésekkel találkozunk. Jogilag nem kimerítő formulázása a kérdésnek az, vajjon van-e *joga* a hivatalnoknak arra, hogy a törvénytelen rendeletnek ne engedelmeskedjék? Ily joga a hivatalnoknak csak akkor van, ha azt a törvény világosan kimondja. Áll ez a birákra nézve általában; de a közigazgatásban csak kivételesen történhetik, pl. országgyűlésileg meg nem szavazott adók tekintetében. Ily esetekben a nem engedelmeskedő hivatalnok hivatalában marad. Ugyanez áll akkor is, ha a rendelet nem a törvényes formában adatott ki, mert ekkor az jogilag nem is létezik. Ezentúl a közigazgatásban a nem engedelmeskedés mint jog nem létezik, de igen mint *kötelesség*, mert föltétlenül minden hivatalnoknak inkább le kell mondania, mint bármely törvény kétségtelen sértésében résztvenni. Nem törvénymagyarázási eltéréseket értek, hanem világos törvénytelenséget. A szóban forgó kérdésnek jogi tartalmát tehát nem pusztán a törvénytelen rendeletekkel szem-

---

[1]) Politika, 1895. 507. lap.

[2]) *B. Eötvös*, Uralkodó eszmék, II. k. 356. l.

ben gyakorlott nem engedelmeskedés joga teszi, hanem még inkább ily esetben a lemondás kötelessége. Csak így lehet összhangzatba hozni a közigazgatási egységet és subordinatiot a szigorú törvényszerűséggel. S ha némely államban maga a törvény mondja, hogy a törvénytelen felsőbb rendeletnek engedelmeskedő hivatalnok nem felelős,[1]) ezt a törvényszerűség öngyilkossági kisérletének tekinthetjük.

Politikailag is gyakran helytelen értelmezésben részesül a törvényes engedelmesség kérdése. Nincs arról szó, hogy a döntés az ügyeknek központosítást igénylő részére nézve is a középkori particularismus szellemében a vidéki hatóságokba tétessék át. Hisz már fönnebb említém, hogy itt nem törvénymagyarázatról van szó. Hol van a kérdésnek politikai sulypontja, azt mindenki láthatja a magyar és angol alkotmányküzdelmekből. Ha egy alkotmányos kormány kivételes hatalommal akarja megmenteni az államot, az önkormányzat hazafias és független hivatalnoka még mindig engedelmeskedik neki, és ily esetben a parlament is föl fogja menteni utólagosan a felelősség terhe alól az egész kormányzati organismust. De a hol az államcsiny kezdődik, ott kezdődik a passiv ellenállás is. Ezek mind nagyon is nyilvánvaló dolgok. Mily helyzetbe jutott volna III. Napoleon, ha a hirhedt deczember 2-án húszezer (angol értelemben vett) békebiró lemondása folytán közigazgatási organum nélkül marad vala? Másokkal helyettesíteni is nehéz lett volna őket, de a főodolog, hogy ama lemondó békebirák magukkal vitték volna a hivatal tekintélyét, erkölcsi erejét, sőt lehet mondani, magát az államot.

Midőn e dolgozatban az állami önkormányzatot világtörténeti lényege szerint, mint a classicus világ polgári erényének angol és magyar folytatását, rendszeresen föltüntetni iparkodtam, meglehet, hogy elhagyott oltárnál áldoztam, de egy bizonyos, hogy korunkban állami önkormányzat nélkül nincs állami szabadság.

---

[1]) Württemberg, Szászország és Hessenben a hivatalnok köteles a törvénytelen rendeletnek is engedelmeskedni. *Loening* i. m. 122—23. l.

TARTALOM.

közti viszony. *Wenzel Gusztávtól.* 60 kr. — VI. Szám. Emlékbeszéd Szentkirályi Zsigmond lev. tag fölött. *Jakab Elek* lev. tagtól. 40 kr. — VII. Szám. A telekkönyvi intézmény befolyása a tulajdonjog szerzésére és érvényesitésére. *Zlinszky Imre* lev. tagtól. 40 kr. – VIII. Szám. Bertha Sándor emlékezete. *Tóth Lőrincz* r. tagtól. 20 kr. — IX. Szám. Magyarország városai és városjogai a multban és jelenben. *Wenzel Gusztáv* r. tagtól. 40 kr.

Ötödik kötet. 1877.

I. Szám. A XV. századi tárnoki jog. Tanulmány a hazai jogtörténet köréből. *Wenzel Gusztáv* r. tagtól. 30 kr. — II. Szám. Fényes Elek emlékezete. *Keleti Károly* r. tagtól. 20 kr. — III. Szám. A társadalom keletkezéséről. *Beöthy Leó* l. tagtól. 60 kr. — IV. Szám. A »Servitus fumi immitendi« hazai jogunk rendszerében. *Wenzel Gusztáv* r. tagtól. 20 kr. — V. Szám. Magyarország népességének szaporodása és fogyása országrészek és nemzetiségek szerint. *Keleti Károly* r. tagtól. 20 kr. — VI. Szám. Két legujabb törvényhozási mű a polgári perjog köréből. (A német perrend és az osztrák perrendtartási javaslat.) *Zlinszky Imre* l. tagtól. 40 kr. — VII. Szám. Emlékbeszéd alsóviszti Fogarasi János r. tag fölött. *Tóth Lőrincz* r. tagtól. 40 kr. — VIII. Szám. Öt év Magyarország bűnvádi statisztikájából. *Konek Sándor* r. tagtól. 40 kr. — IX. Szám. Magyar hölgyek leveleiről. *Deák Farkas* l. tagtól. 20 kr.

Hatodik kötet. 1880.

I. Szám. Magyarország és egyes törvényhatóságainak népesedései mozgalma. *Dr. Konek Sándor* r. tagtól. 30 kr. — II. Szám. Nagy férfiak szerepe a történelemben. *Zsilinszky Mihály* l. tagtól. 20 kr. — III. Szám. Kazinczy Gábor irodalmi hatásáról. Irodalomtörténeti tanulmány. *Jakab Elek* l. tagtól. 30 kr. — IV. Szám. Emlékbeszéd Urházy György felett. *Szilágyi Sándor* r. tagtól. 10 kr. — V. Szám. Palaczky Ferencz emlékezete. *Zsilinszky Mihály* lev. tagtól. 20 kr. — VI. Szám. A nemzetgazdaságtan és módszere s a társadalmi tudományok terén való kutatás nehézségei. *Dr. Weisz Bélától.* 10 kr. — VII. Szám. A magyar jogi műnyelv kérdéséhez. Jogirodalmi és nyelvészeti tanulmány tekintettel jogi műnyelvünk jelenére, multjára, mivoltára és gyökeres javitására. Irta *Bakos Gábor.* 20 kr. — VIII. Szám. A fémvaluta kérdése a tudomány jelen állása szerint. Első rész. *Kautz Gyula* r. tagtól. 20 kr. — IX. Szám. A magyar és osztrák államháztartás 1868—1877-ig. Irta *Láng Lajos.* 30 kr. — X. Szám. Gróf Teleki Domonkos emlékezete. Irta *Deák Farkas.* 20 kr. — XI. Szám. Emlékezés Zlinszky Imre l. tagra. *Tóth Lőrincz* r. tagtól. 20 kr. — XII. Szám. A perdöntő eskü és az előzetes tanúbizonyitás a középkori magyar perjogban. Székfoglaló értekezés *Hajnik Imre* r. tagtól. 40 kr.

Hetedik kötet. 1882.

I. Szám. A nemzetközi jog elmélete Kant philosophiája szerint *Dr. Medveczky Frigyestől.* 20 kr. — II. Szám. A nemzetiségi viszonyok Magyarországban az 1880. évi népszámlálás alapján. *Keleti Károly* r. tagtól. 40 kr. — III. Szám. Magyarország és egyes törvényhatóságainak népmozgalma 1877—1879. *Konek Sándor* r. tagtól. 70 kr. — IV. Szám. A magyar felsőház reformja. Irta *Tóth Lőrincz* r. tag. 60 kr. — V. Szám. B. Eötvös József »A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra« czimü munkájáról. *Trefort Ágoston* t. tagtól. 10 kr. — VI. Szám. A ministeri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben. *Schvarcz Gyula* l. tagtól. 20 kr. — VII. Szám. A vasuti ügy s a posta- és távirdai ügy közti összeköttetés Magyarországban a közlekedési és névszerint a vasuti jog szempontjából. *Wenzel Gusztáv* r. tagtól. 20 kr. — VIII. Szám. Sallustios államformái és a görögök politikai irodalma. *Schvarcz Gyula* l. tagtól. 20 kr. — IX. Szám. A Demokrátia eszméje és szervezete. *Dr. Kuncz Ignácz* pozsonyi kir. akad. jogtanártól. 40 kr. — X. Szám. Szilágyi Márton tanitása az eljegyzésről 1690-ben. *Kovács Gyula* lev. tagtól. 40 kr.

Nyolczadik kötet. 1885.

I. Szám. Montesquieu elmélete. *Schvarcz Gyula* lev. tagtól. 30 kr. — II. Szám. Fegyházi tanulmányok. I. Illavai fegyház. *Tóth Lorincz* r. tagtól. 50 kr. — III. Szám. A szerzői jogról szóló törvény. (XVI. t. cz.) *Apáthy István*

r. tagtól. 20 kr. — IV. Szám. További adalék a görögök politikai irodalmának kritikai történetéhez. *Schvarcz Gyula* l. tagtól. 40 kr. — V. Szám. Okiráti bizonyitás a középkori magyar perjogban. *Hajnik Imre* l. tagtól. 20 kr. — VI. Szám. Melyik görög állam közelitette meg a képviseleti rendszer alapgondolatát. *Schvarc Gyula* lev. tagtól. 10 kr. — VII. Szám. A népoktatás hazánkban 1869—1884. *Láng Lajos* l. tagtól. 40 kr. — VIII. Szám. Emlékezések a nemzetközi börtönügyi congressusra Rómában 1885. (nov. 16—24.) *Tóth Lőrincz* r. tagtól. 50 kr. — IX. Szám. Gondolatszabadság és ódon tömeguralom. *Schvarcz Gyula* l. tagtól. 50 kr. — X. Szám. A két utóbbi évtized államformatani irodalmának kritikai méltatásához. *Schvarcz Gyula* l. tagtól. 50 kr.

Kilenczedik kötet. 1887.

I. Szám. Az európai monarchiák rendszeres törvényeiről, tekintettel ezek alkotmánytörténelmi előzményeire. *Schvarcz Gyula* l. tagtól. 50 kr. — II. Szám. Az athenei állam és társadalom jelentősége az emberi haladásra nézve Klestenestől Ephialtesig. (507—461—2-ig Kr. e.) *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 50 kr. — III. Szám. A középoktatás hazánkban (1867—1886) *Láng Lajos* l. tagtól. 40 kr. — IV. Szám. Lucius Cornelius Sulla a római alkotmányjog történelmében. Székfoglaló értekezés. *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 50 kr. — V. Szám. Dante mint politikai iró. *Domanovszky Endre* l. tagtól. 10 kr. — VI. Szám. Fegyházi tanulmányok. A rabmunka. *Tóth Lőrincz* r. tagtól. 50 kr. — VII. Szám. A jog- és állambölcsészet feladatai. Székfoglaló. *Dr. Pulszky Ágost* l. tagtól. 20 kr. — VIII. Szám. Egyéni szabadság és parlamentarizmus Angliában. *Concha Győző* l. tagtól. Székfoglaló értekezés. 20 kr. — IX. Szám. Magyarország népmozgalma 1880—1885. *Láng Lajos* l. tagtól. 30 kr. — X. Szám. Tudomány és társadalom. *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 50 kr.

Tizedik kötet. 1888.

I. Szám. Adalékok a római alkotmány-politikához és államjoghoz. *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 40 kr. — II. Szám. Adalékok a magyar állampolgári társadalom egységes természetének elméletéhez. *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 50 kr. — III. Szám. Demologiai tanulmányok. *Kőrösi József* l. tagtól. 40 kr. — IV. Szám. A visszaesés okairól s óvszereiről. *Tóth Lőrincz* r. tagtól. 50 kr. — V. Szám. A király tanácsosainak felelőssége Aragoniában és Magyarországon III. András óta. *Schvarcz Gyula* r. tagtól 50 kr. — VI. Szám. Sextus Caecilius Africanus jogtudós. *Vécsey Tamás* r. tagtól. 60 kr. — VII. Szám. Báró Wüllerstorf és a szabadkereskedés meghonositása az osztrák-magyar monarchiában. *Matlekovits Sándor* l. tagtól. 50 kr. — VIII. Szám. Az 1839/40-diki országgyülés viszhangja az irodalomban. *Ballagi Géza* l. tagtól. 90 kr. — IX. Szám. Taras, Syrakusa, Akragas és egyéb görög államok demokratiája. *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 50 kr. — X. Szám. A specificatio. *Hoffmann Pál* l. tagtól. 40 kr.

Tizenegyedik kötet. 1890.

I. Szám. Justinianus »Omnem reipublicae« kezdetü rendelete a jogi oktatás tárgyában. *Vécsey Tamás* r. tagtól. 60 kr. — II. Szám. A tudományos és irodalmi kitünőségek jogczime a felsőházi tagságra. *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 70 kr. — III. Szám. Az athenei alkotmánytörténelem korszakai azon csak imént fölfedezett görög munkában, melyet némelyek Aristotelesnek tulajdonitanak. *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 60 kr. — IV. Szám. A rövid tartamu szabadságvesztés-büntetések s a föltételes elitélés. *Tóth Lőrincz* r. tagtól. 40 kr. — V. Szám. További tanulmány a legujabban fölfedezett Ἀθηναίων πολιτεία fölött. *Schvarcz Gyula* r. tagtól. 70 kr. — VI. Szám. A birtoki jogtan kétségei, *Hoffmann Pál* r. tagtól. Székfoglaló értekezés. 15 kr. — VII. Szám. Az adóeszmény. Tudományos és gyakorlati szempontból. *Hegedüs Sándor* r. tagtól. Székfoglaló értekezés. 30 kr. — VIII. Szám. Magyar tengerjog. *Nagy Ferencz* l. tagtól. Székfoglaló értekezés. 45 kr. — IX. Szám. Az otthon védelme a magyar büntető jogban. *Fayer László* l. tagtól. Székfoglaló értekezés. 30 kr. — X. Szám. A jegybankok nemesércz-politikája. *Földes Béla* l. tagtól. 40 kr. — XI. Szám. Korunk uralkodó eszméi. Székfoglaló értekezés. *Asbóth János* l. tagtól. Ára 25 kr.

Budapest 1896. Az Athenaeum r. társ. könyvnyomdája.